



“Wie heeft de broek aan?”

Onderzoek sturing en controle op verbonden partijen

Rekenkamercommissie gemeente Woerden

M.m.v. Partners+Pröpper

Eindrapport 19 november 2007

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	4
Aanleiding	4
Onderzoeksvragen.....	4
Aanpak	4
Centrale conclusies en aanbevelingen	5
1 Sturing.....	5
2 Beheersen en toezicht houden	5
3 Verantwoording en communicatie	6
4 Leerervaringen De Sluis	6
5 Aanbevelingen voor raad en college	7
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding.....	10
1.2 Doel- en vraagstelling	11
1.3 Hoofdpunten toetsingskader	12
1.4 Afbakening	13
1.5 Leeswijzer	14
2 Overzicht verbonden partijen	15
2.1 Doel van de samenwerking	16
2.2 Onderwerp van samenwerking	16
2.3 Motieven voor samenwerking	17
2.4 Juridische organisatievorm van verbonden partijen.....	18
2.5 Bestuurlijke vertegenwoordiging in verbonden partijen	21
2.6 Budget vanuit de gemeente Woerden.....	22
Intermezzo	24
3 Kaderstelling en controle op verbonden partijen.....	26
3.1 Visie op samenwerking in de gemeente Woerden.....	26
3.2 Kaderstelling vooraf en bij heroverweging.....	30
3.3 Evalueerbare en resultaatgerichte kaderstelling.....	34
3.4 Kaders over kosten, kostenbeheersing en financiële risico's	39
3.5 Controle en bijsturing door de raad.....	42
4 Informatievoorziening: verbonden partijen – gemeentebestuur	48
4.1 Afspraken over informatievoorziening tussen verbonden partijen en het gemeentebestuur	48
4.2 Relevante informatie voor het gemeentebestuur	51
4.3 Tijdige aanlevering van informatie voor het gemeentebestuur	58
5 Informatievoorziening: college – raad	61
5.1 Afspraken over informatievoorziening tussen college en raad	61
5.2 Relevante informatie voor de raad	62
5.3 Tijdige aanlevering van informatie voor de raad	70

Bijlagenboek

Bijlage 1 Onderzoeksopzet en -activiteiten

Bijlage 2 Uitwerking hoofd- en deelvragen

Bijlage 3 Uitwerking toetsingskader

Bijlage 4 Inge vulde vragenlijsten

Bijlage 5 Selectie zes verbonden partijen

Bijlage 6 Overzicht respondenten

Bijlage 7 Bronnenlijst

Bijlage 8 Aanvullende tabellen

Bijlage 9 Aanvullende informatie kostenontwikkeling

SAMENVATTING

Aanleiding

Net als andere gemeente voert de gemeenten Woerden een deel van zijn publieke taken uit via samenwerking in vennootschappen, stichtingen en Gemeenschappelijke Regelingen; de zogenoemde Verbonden Partijen. Bestuurders en raadsleden in Nederland geven aan moeilijk greep te kunnen houden op de kostenontwikkeling en de gerealiseerde resultaten. Rekenkamers hebben vragen gesteld over de mate waarin aansturing en controle op 'uit huis geplaatste taken' doeltreffend is en de daarmee gepaard gaande gelden rechtmatig en transparant besteed worden. Niet altijd is helder wie wanneer aan het roer zit. Met andere woorden: 'Wie heeft de broek aan?'

Ook de Rekenkamercommissie van Woerden heeft een onderzoek uitgevoerd naar de sturing en controle op verbonden partijen. Aanleiding hiervoor is onder meer gelegen in een 'boardletter' van de accountant (februari 2006), waarin deze aangeeft dat de gemeente niet alleen achteraf, maar ook tussentijds de rechtmatigheid van bestedingen door 'derden' moet kunnen vaststellen. Ook een terugkoppeling van de provincie Utrecht over toezicht op verbonden partijen uit juni 2006 (waaruit blijkt dat de gemeente Woerden laag scoort op de aanwezigheid van een beleidskader voor verbonden partijen), vormt één van de aanleidingen, alsmede het feit dat in de Programmabegroting van 2007 voor het eerst wél een beleidskader voor verbonden partijen is opgenomen. Een laatste aanleiding vormen de negatieve ervaringen met één specifieke verbonden partij, het Werkvoorzieningschap De Sluis.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek beantwoordt de volgende vier onderzoeksvragen.

1. Is de sturing van verbonden partijen door de gemeente Woerden adequaat?
2. Is het beheersen van en toezicht houden op de verbonden partijen door de gemeente Woerden adequaat?
3. Is de verantwoording en de communicatie van de gemeente Woerden met betrekking tot de verbonden partijen adequaat?
4. Waaruit blijkt dat de gemeente Woerden heeft geleerd van de ontwikkelingen rond het Werkvoorzieningschap De Sluis?

Aanpak

Het onderzoek richt zich op de complete beleidscyclus van het jaar 2006: van de begroting van de verbonden partijen voor 2006 tot de jaarrekening/ het jaarverslag dat de verbonden partijen in het voorjaar van 2007 uitbrengen. Om

de bevindingen in perspectief te plaatsen wordt op sommige punten teruggekeken naar 2005 of vooruitgekeken naar toekomstige ontwikkelingen.

Dataverzameling heeft plaatsgevonden door middel van dossierstudie voor de 14 partijen in het algemeen, en voor zes daaruit geselecteerde verbonden partijen in het bijzonder. Een e-mailvragenlijst is gebruikt om alle verbonden partijen te kunnen typeren. Daarnaast heeft een groot aantal groeps- en individuele gesprekken plaatsgevonden met ambtelijke contactpersonen, bestuurders en raadsleden. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode eind april tot en met augustus 2007, met ondersteuning van bureau Partners+Pröpper.

Centrale conclusies en aanbevelingen

1 Sturing

De rekenkamercommissie is van oordeel dat de kwaliteit van sturing van verbonden partijen door de gemeente Woerden onvoldoende adequaat is.

De raad besteedt relatief weinig aandacht aan kaderstelling bij het aangaan of heroverwegen van samenwerking in verbonden partijen. De doelstellingen die de gemeente aan de samenwerking stelt en de resultaten die zij ermee hoopt te bereiken zijn veelal financieel van aard en nauwelijks gericht op beleidsinhoudelijke uitgangspunten. De doelen zijn daarnaast weinig resultaatgericht en evalueerbaar geformuleerd. De raad gaat vooral af op wat het van het college krijgt aangeboden over verbonden partijen en stelt zich, enkele uitzonderingen daargelaten, relatief reactief op.

Om meer grip op sturing en controle van verbonden partijen te krijgen is het aan te bevelen een visie te formuleren op samenwerking. De focus dient niet alleen op financiën te liggen, maar juist ook op de bijdrage die samenwerking in verbonden partijen levert aan de inhoudelijke doelen die Woerden nastreeft. Daartoe dienen de doelen die met de samenwerking moeten worden behaald, evalueerbaar en resultaatgericht te worden geformuleerd..

2 Beheersen en toezicht houden

De rekenkamercommissie is van oordeel dat het beheersen van en toezicht houden op de verbonden partijen door de gemeente Woerden beperkt adequaat is.

De verbonden partijen voorzien het gemeentebestuur van informatie over de voortgang van de taakuitvoering en de prestaties. Veelal gebeurt dit via de begroting en jaarstukken. Omdat deze qua inrichting niet voor alle verbonden partijen op elkaar aansluiten, is het toezicht op de relatie tussen begrote en

behaalde resultaten niet bij alle verbonden partijen inzichtelijk voor het gemeentebestuur. Daarnaast is de door de verbonden partijen verstrekte informatie vooral financieel van aard en niet altijd gerelateerd aan de Woerdense situatie.

Aangeraden wordt om de informatiebehoefte van de raad te vertalen in eisen die dit stelt aan de informatie die de samenwerkingsverbanden zélf leveren. De verantwoordingsinformatie van de verbonden partijen dient expliciet aan te sluiten bij de door het gemeentebestuur gestelde doelen, randvoorwaarden en ter beschikking gestelde budgetten. De ambtelijke organisatie dient hierbij te worden toegerust om de gewenste samenwerking met de verbonden partijen te realiseren. De raad kan zich actiever opstellen in het bevragen van het college over verbonden partijen.

3 Verantwoording en communicatie

De Rekenkamercommissie is van oordeel dat de verantwoording en de communicatie van de gemeente Woerden met betrekking tot de verbonden partijen beperkt adequaat is.

De informatievoorziening over verbonden partijen door het college aan de raad is over het algemeen gekoppeld aan begroting en jaarstukken, en geregeld via het instellingsbesluit. Er zijn geen andere afspraken over tussentijdse informatievoorziening aangetroffen. Het college fungeert vooral als 'doorgeefluik' van de informatie die verbonden partijen verstrekken. Het college legt in beperkte mate een relatie tussen de resultaten van de samenwerking en 'Woerdens' beleid. Er is, buiten financiële risico's, nauwelijks aandacht voor andere risico's van verbonden partijen. Het college legt de informatie niet altijd tijdig aan de raad voor.

Het verdient aanbeveling dat het college de raad niet uitsluitend op het niveau van de beleidsthema's informeert, maar ook expliciet over de samenwerking met verbonden partijen. Dat moet er dan in resulteren dat het college actiever verantwoording aflegt over de resultaten van verbonden partijen, en deze relateert aan beleidsprioriteiten van de gemeente Woerden. De raad kan meer belangstelling tonen voor verbonden partijen, door de focus niet alleen te richten op financiële zaken maar ook op beleid en doelbereiking.

4 Leerervaringen De Sluis

De Rekenkamercommissie is van oordeel dat de gemeente Woerden vermoedelijk heeft geleerd van de ontwikkelingen rond het Werkvoorzieningschap De Sluis maar dat dit echter niet heeft geleid tot concrete wijzigingen in het beleid ten aanzien van verbonden partijen.

Sinds raad, bestuurders en ambtenaren in 2005 min of meer werden 'overvallen' door de negatieve bedrijfsresultaten van het

Werkvoorzieningschap De Sluis, geven de genoemde partijen allen aan alerter te zijn op het aangaan van, de sturing op en de informatievoorziening vanuit verbonden partijen. De negatieve ontwikkelingen rond het werkvoorzieningschap hebben echter niet geleid tot bijgestelde of nieuwe (formeel) afspraken over samenwerking met verbonden partijen.

De situatie rond het Werkvoorzieningschap De Sluis is uniek, in die zin dat de gemeente Woerden geen soortgelijke samenwerkingsconstructie kent. Desalniettemin is het aan te bevelen om de ervaringen in breder perspectief te plaatsen en te bekijken in hoeverre dit doorwerkt in nieuwe of aangepaste wensen en eisen over de onderwerpen sturing, controle en informatievoorziening. Door de uitkomsten van deze brede discussie (formeel) te borgen in beleid, richtlijnen én een Nota Verbonden Partijen, kunnen raad en college bevorderen dat de leerervaringen daadwerkelijk doorwerken op andere samenwerkingsverbanden.

5 Aanbevelingen voor raad en college

Sturing van verbonden partijen

Aanbevelingen voor de raad

1. Initieer de ontwikkeling van een visie op samenwerking, waarin is vastgelegd wanneer taken wel of niet door een verbonden partij uitgevoerd zouden moeten worden. Leg nadruk op de 'Woerdense' beleidsopgaven en de politiekrelevante keuzen daarbinnen voor de raad als vertrekpunt van de samenwerking. Leg deze visie vast in een Nota Verbonden Partijen. Deze visie dient dan als basis voor de sturing en beheersing van en toezicht op verbonden partijen.
2. Richt momenten van kaderstelling, controle en bijsturing op de P&C-cyclus in. Organiseer langs deze lijnen overlegmomenten met het college voor de ijking van de afspraken met de verbonden partijen. Richt daarbij de focus niet uitsluitend op de financiën, maar juist ook op de prestatieafspraken: welke inhoudelijke resultaten moeten bereikt worden, in hoeverre zijn deze gerealiseerd en is bijsturing noodzakelijk?
3. Zorg ervoor dat de informatievoorziening van het college de politieke afweging met betrekking tot de deelname aan een verbonden partij ondersteunt. Vraag als raad bijvoorbeeld om meerdere alternatieven/ scenario's.
4. De raad moet haar eigen informatiebehoefte formuleren en zich niet uitsluitend laten sturen door de informatie die haar door de verbonden partij wordt aangeboden.

Beheersen van en toezicht houden op verbonden partijen door het gemeentebestuur

Aanbevelingen voor het college

5. Versterk de strategische en generalistische expertise en/ of capaciteit binnen de ambtelijke organisatie om de gewenste praktijk van samenwerking te realiseren.
6. Zorg ervoor dat de verantwoordingsinformatie expliciet aansluit bij de door gemeentebestuur gestelde doelen, randvoorwaarden en ter beschikking gestelde budgetten. Neem de begroting als uitgangspunt en kom in tussenrapportages en de jaarstukken terug op de bereikte resultaten en het daarvoor benodigde budget.

Verantwoording en de communicatie met betrekking tot verbonden partijen richting de raad

Aanbevelingen voor het college

7. Leg actief verantwoording af over de resultaten van verbonden partijen. Gebruik hiertoe de paragraaf Verbonden Partijen in de Programmabegroting of bijvoorbeeld het Burgerjaarverslag.
8. Informeer de raad niet alleen op het niveau van de beleidsthema's maar informeer de raad - bijvoorbeeld een keer per jaar- expliciet over de samenwerking met de verbonden partijen.

Aanbevelingen voor de raad

9. Schort de interesse niet op tot momenten dat onverhoopt bezuinigd moet worden of de kosten toenemen. Een eenzijdige belangstelling voor de kosten gaat ten kosten van de focus op beleid en doelbereiking.

Leerervaringen naar aanleiding van de ontwikkelingen rond het Werkvoorzieningschap De Sluis

Aanbevelingen voor raad en college

10. Beschouw een situatie als die rond het Werkvoorzieningschap De Sluis, hoe uniek de organisatorische constructie ook is, niet als een op zichzelf staande gebeurtenis. Verbreed de ervaringen naar andere verbonden partijen, bijvoorbeeld via een gemeentebrede discussie over de gewenste wijze van informatievoorziening en de

(on)mogelijkheden van sturing en controle.

11. Borg de uitkomst van de discussie en de concrete verbeterpunten naar aanleiding van de situatie rond het werkvoorzieningschap. Stel, daar waar nodig, huidig beleid bij of formuleer aanvullend beleid of voorwaarden – met name wat betreft van informatievoorziening. Communiceer en bespreek nieuwe of aanvullende eisen, kaders en wensen met de verbonden partijen.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De gemeente Woerden voert een deel van zijn publieke taken uit via vennootschappen, stichtingen en Gemeenschappelijke Regelingen. De gemeente participeert in totaal in 14 van dergelijke verbonden partijen.

Algemene ontwikkelingen Verbonden partijen

Onderzoek toont aan dat decentrale samenwerking toeneemt, zowel in de vorm van publiek- als privaatrechtelijke samenwerking.¹ Samenwerking in verbonden partijen ontstaat met het oog op optimalisatie van werkprocessen en (bedrijfseconomische) schaalvoordelen. Samenwerking wordt gestart om verbeteringen in de kwaliteit van dienstverlening te realiseren of om te werken aan regionale beleidsafstemming. Soms wordt samenwerking aangewend om dreigende herindeling het hoofd te bieden. Samenwerking op intergemeentelijk niveau is vaak noodzakelijk door maatschappelijke schaalvergroting waardoor vraagstukken complexer en omvattender worden. Veel bestuurders en raadsleden in Nederland geven aan moeilijk greep te kunnen houden op de (oorspronkelijke) bedoelingen van samenwerkingsverbanden en de gerealiseerde resultaten. Wat was indertijd het motief om voor samenwerking te kiezen in plaats van een taak zelfstandig uit te blijven voeren? Is bekend wat de samenwerking oplevert en hoe zich dit verhoudt tot de kosten en financiële risico's? Rekenkamers stellen vragen over de mate waarin aansturing en controle op 'uit huis geplaatste taken' doeltreffend is en de daarmee gepaard gaande gelden rechtmatig en transparant besteed worden.²

Aanleiding onderzoek

Ook de Rekenkamercommissie Woerden ziet aanleiding om onderzoek uit te voeren naar de sturing en controle op verbonden partijen. In een verkenning heeft de Rekenkamercommissie een viertal waarnemingen gedaan die aanleiding vormen voor het onderzoek:

1. Een zogenoemde 'boardletter' van de accountant (23 februari 2006) waarin deze aangeeft dat de gemeente niet alleen achteraf, maar ook tussentijds de rechtmatigheid van bestedingen van gelden door 'derden' moet kunnen vaststellen;
2. Een terugkoppeling van de provincie Utrecht over de kwaliteit van informatie over verbonden partijen in de begroting van de gemeente Woerden (juni 2006). Daaruit blijkt dat de gemeente

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Partners+Pröpper, Trendstudie Samenwerking Decentrale Overheden, augustus 2005, p. 11.

² Zie onder meer de Rekenkamerrapporten van Apeldoorn-Deventer-Zutphen (2007), De Bilt (2006), Leerdam (2004), Nijmegen (2004), Triangel (Oudewater-Montfoort-Lopik, 2006), Rheden (2006), Rotterdam (2002), Soest (2006), Sint-Michielsgestel (2007) en Werkendam (2006).

Woerden laag scoort op de aanwezigheid van een beleidskader voor verbonden partijen, beleid voor kosten en risico's die met verbonden partijen gepaard gaan en de aanwezigheid van een overzicht waaruit blijkt dat verbonden partijen zijn afgeweken of mogelijk gaan afwijken van de vastgestelde meerjarige beleidskaders;

3. Het beleidskader voor verbonden partijen in de Programmabegroting 2007;
4. Ervaringen met één specifieke verbonden partij, het Werkvoorzieningschap De Sluis (de uitvoeringsinstantie voor de Wet Sociale Werkvoorziening voor de gemeenten Woerden, Bodegraven, Montfoort en Oudewater) en de daaraan verbonden De Sluis Groep NV, waarbij de gemeente werd geconfronteerd met tegenvallende bedrijfsresultaten.

In het licht van het voorgaande vraagt de Rekenkamercommissie zich af of de gemeente Woerden 1) de verbonden partijen op adequate wijze aanstuurt, 2) het toezicht en de controle goed organiseert, 3) de informatievoorziening en communicatie in het licht staan van sturing en controle en 4) of er sprake is van een leereffect van de ontwikkelingen rondom het Werkvoorzieningschap De Sluis.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig:

1. inzicht verkrijgen in de mate waarin effectieve sturing en beheersing van en toezicht op verbonden partijen plaats vindt en de gemeente daarover adequaat verantwoording aflegt en over communiceert;
2. formuleren van aanbevelingen voor (verdere) versterking van de sturing en de beheersing van, het toezicht op en het verantwoording afleggen door de verbonden partijen in Woerden.

Centrale vraagstelling

De Rekenkamercommissie stelt als centrale onderzoeksvraag: is de wijze van sturen en beheersen van het toezicht houden op verbonden partijen alsmede het verantwoording afleggen en communiceren over de verbonden partijen door de gemeente adequaat?

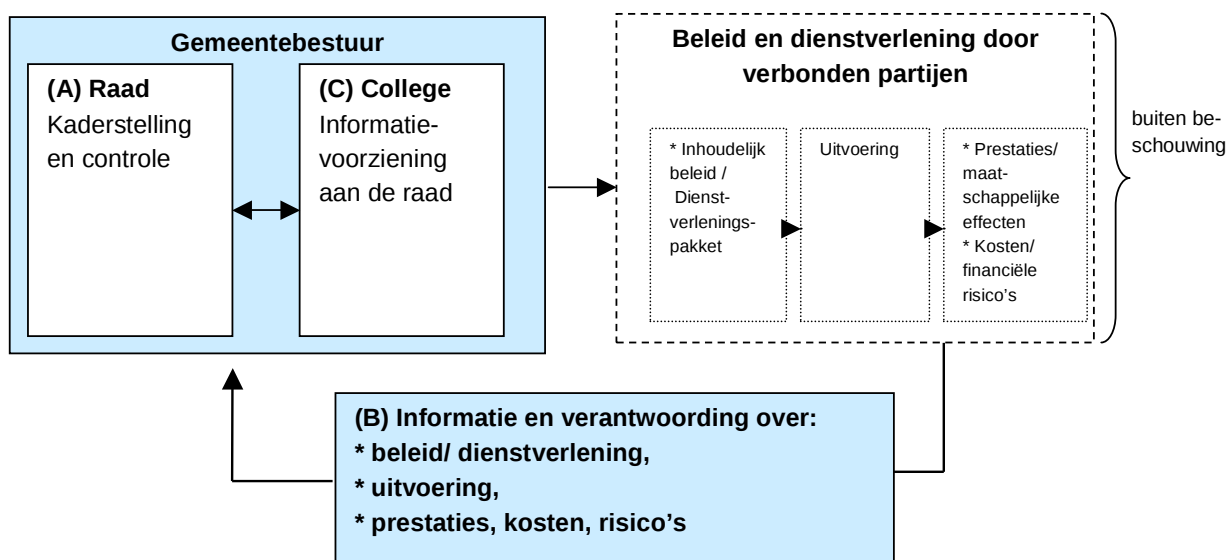
Onderzoeksvragen en onderzoeksmodel

De volgende vier hoofdvragen geven richting aan het onderzoek.

1. Is de sturing van verbonden partijen door de gemeente Woerden adequaat?
2. Is het beheersen van en toezicht houden op de verbonden partijen door de gemeente Woerden adequaat?

3. Is de verantwoording en de communicatie van de gemeente Woerden met betrekking tot de verbonden partijen adequaat?
4. Waaruit blijkt dat de gemeente Woerden heeft geleerd van de ontwikkelingen rond het Werkvoorzieningschap De Sluis?

Deze vier vragen zijn vertaald in het onderzoeksmodel in figuur 1.1.



Figuur 1.1: Onderzoeksmodel

De vier hoofdvragen zijn uitgewerkt in een aantal deelvragen. De deelvragen zijn opgenomen in bijlage 1.

1.3 Hoofdpunten toetsingskader

Het toetsingskader (normenkader) vormt het 'roer' op het onderzoek. Het toetsingskader schept focus en levert de beoordelingscriteria aan de hand waarvan naar de feitelijke praktijk gekeken wordt. Voor dit onderzoek bestaat het toetsingskader uit drie hoofdonderdelen, die corresponderen met de blokken A, B en C uit het onderzoeksmodel (figuur 1.1). Bijlage 2 bevat het uitgewerkte toetsingskader.

A Kaderstelling en controle

1. Kaderstelling vooraf – aandachtspunten:
 - de raad wordt in een vroegtijdig stadium betrokken in de besluitvorming rond een verbonden partij;
 - de raad weegt expliciet af of deelname aan verbonden partijen zinvol is;
 - er zijn publieke verantwoordingsmomenten ten aanzien van resultaten en kosten van de samenwerking.
2. Evalueerbare kaderstelling:

- specifiek;
 - meetbaar;
 - tijdgebonden.
3. Resultaatgerichte kaderstelling.
 4. Financiële risico's en kostenbeheersing – aandachtspunten:
 - helderheid over de kosten die mogen worden toegerekend aan de individuele partners in het samenwerkingsverband;
 - tijdige en adequate rapportage over de jaarlijkse kosten;
 - Inzicht in kostenstijgingen.
 5. Actieve opstelling van de raad.

B Informatievoorziening tussen verbonden partijen en het gemeentebestuur

1. Informatie aan het gemeentebestuur is gericht op de voortgang van het beleid of dienstverlening, gemaakte prestatieafspraken, kosten en risico's van de samenwerking.
2. Informatie wordt tijdig verstrekt met het oog op de uitoefening van de kaderstelling en controle.

C Informatievoorziening tussen college en raad

1. Informatie aan de raad is gericht op de politieke keuzes voor beleid of dienstverlening, gemaakte prestatieafspraken, kosten en risico's van de samenwerking.
2. Informatie wordt tijdig verstrekt met het oog op de uitoefening van de kaderstelling en controle door de raad ten aanzien van de verbonden partij.
3. Het college is een actieve informatieverstrekker door gegevens van verbonden partijen te verifiëren, vertalen en zo nodig zelf aanvullend onderzoek in te stellen.

1.4 Afbakening

Periode

Het onderzoek richt zich primair op de complete beleidscyclus van het jaar 2006: van de begroting van de verbonden partijen voor 2006 tot de jaarrekening/ het jaarverslag dat de verbonden partijen in het voorjaar van 2007 uitbrengen. Om de bevindingen in enig perspectief te plaatsen wordt op sommige punten teruggekeken naar 2005 of vooruitgekeken naar toekomstige ontwikkelingen.

Aantal verbonden partijen

Het onderzoek richt zich in de eerste fase op alle 14 verbonden partijen waarin de gemeente Woerden deelneemt. Voor de tweede fase zijn zes verbonden partijen geselecteerd die in meer detail bekeken zijn (zie bijlage 5 voor een toelichting op de casusselectie).

Kaderstelling, controle en informatievoorziening

Het onderzoek richt zich uitsluitend op de politieke kaderstelling en controle (blok A in figuur 1.1) en op de informatievoorziening, zowel van de verbonden partij naar het gemeentebestuur (blok B) als van het college naar raad (blok C) als. In dit onderzoek wordt niet gekeken naar beleid en dienstverlening van de verbonden partijen zélf. Er wordt met andere woorden niet onderzocht hoe de taakuitvoering door verbonden partijen verloopt of in hoeverre de gemelde resultaten van de verbonden partijen correct zijn. Deze invalshoek zou nader aanvullend onderzoek vragen naar het interne functioneren van de verbonden partijen. Het rechterblok in het onderzoeksmodel (de stippellijnen) blijft daarmee buiten beschouwing.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een globaal overzicht van de 14 verbonden partijen waarin de gemeente Woerden participeert. Gestart wordt met een omschrijving van de algemene visie op samenwerking van de gemeente Woerden. Vervolgens komen onder meer doel, organisatievorm, onderwerp en budget van de verbonden partijen in algemene termen aan de orde (zie bijlage 4 voor een uitgebreide omschrijving per partij).

Hoofdstukken 3, 4 en 5 richten zich niet op alle 14 verbonden partijen waarin de gemeente Woerden participeert, maar bekijken zes geselecteerde partijen in meer detail (zie bijlage 5 voor de selectiecriteria) om een grondig inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor sturing en controle op verbonden partijen. In een 'intermezzo' tussen hoofdstuk 2 en 3 worden deze zes partijen geïntroduceerd.

Hoofdstuk 3 behandelt blok A van het onderzoeksmodel, de mogelijkheden voor kaderstelling en controle door de raad op verbonden partijen.

Tussen hoofdstuk 3 en 4 komt de casus rond het Werkvoorzieningschap De Sluis aan de orde. Het Werkvoorzieningschap De Sluis is één van de zes geselecteerde verbonden partijen die onderzocht worden. De casus beantwoordt een specifieke onderzoeksvraag met betrekking tot De Sluis: heeft de gemeente geleerd van de ontwikkelingen die zich bij deze verbonden partij voor hebben gedaan?

Hoofdstuk 4 betreft blok B van het onderzoeksmodel, de informatievoorziening vanuit de verbonden partijen aan het gemeentebestuur van de gemeente Woerden. In hoofdstuk 5 komt blok C van het onderzoeksmodel aan de orde, de informatievoorziening en verantwoording door het college aan de raad.

2 OVERZICHT VERBONDEN PARTIJEN

De gemeente Woerden participeert, zo blijkt uit de Paragraaf Verbonden Partijen in de Programmabegroting 2007, in 14 verbonden partijen. In alfabetische volgorde betreft het:

1. Afvalverwijdering Utrecht;
2. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG);
3. Eneco (Remu);
4. GGD Midden-Nederland;
5. Milieudienst Noord-West Utrecht;
6. Recratieschap Stichtse Groenlanden;
7. Samenwerking Utrecht-West;
8. Streekarchief Rijnstreek;
9. Stichting Urgentieverlening West-Utrecht;
10. Veiligheidsregio Utrecht;
11. Welstand en Monumenten Midden-Nederland;
12. Werkvoorzieningschap De Sluis;
13. Vitens (Hydron);
14. Woerdens Beraad.

In paragraaf 2.1 komt de algemene visie van de gemeente Woerden met betrekking tot samenwerking met publieke en private partners aan de orde. In paragraaf 2.2 tot en met 2.6 wordt een aantal algemene kenmerken van de 14 samenwerkingsverbanden besproken. Bijlage 4 bevat de resultaten van de vragenlijsten voor alle 14 verbonden partijen. Deze vragenlijsten vormen – met aanvullende literatuur en een aantal oriënterende gesprekken – de basis voor de bevindingen in dit hoofdstuk.

Begripsomschrijving: verbonden partijen en Gemeenschappelijke Regelingen

Gemeenten werken in diverse constructies met anderen samen. In dit rapport wordt de term verbonden partijen gebruikt als aanduiding voor alle formeel-juridisch vastgelegde vormen van samenwerking tussen een gemeente en andere partijen. Verbonden partijen zijn publiek- (bijvoorbeeld een openbaar lichaam en een gemeenschappelijk orgaan) of privaatrechtelijke organisaties (bijvoorbeeld een stichting of B.V.) waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft.

Gemeenschappelijke Regelingen vormen een deelverzameling van Verbonden Partijen. Het betreft alleen die formele regelingen die berusten op de Wet gemeenschappelijke Regelingen (uitsluitend publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden).³

Daarnaast wordt in dit rapport vaak de algemene term 'samenwerkingsverbanden' gebruikt als synoniem voor de term verbonden partijen.

³ Besluit begroting en verantwoording (BBV) 2003, art. 1, zie ook de Programmabegroting 2007, Paragraaf Verbonden Partijen, gemeente Woerden, p. 75. De diverse verschijningsvormen van Verbonden Partijen worden nauwkeurig uitgewerkt in bijvoorbeeld de nota Verbonden Partijen van het ministerie van BZK en het IPO, editie juli 2005, p. 51 – 62.

2.1 Doel van de samenwerking

Samenwerkingsverbanden kunnen gericht zijn op het bereiken van beleidsafstemming (het afstemmen van strategische beleidsvoornemens) of op de uitvoering van taken en het verlenen van diensten.

Het Woerdens Beraad, een samenwerkingsverband dat bestaat uit vertegenwoordigers van zes intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (waaronder de Samenwerking Utrecht-West waartoe Woerden ook behoort) is de enige verbonden partij die zich uitsluitend richt op strategische beleidsvorming en –afstemming voor de Groene Hart gemeenten. (Zie tabel 2.1.)

Zes verbonden partijen waar de gemeente Woerden aan deelneemt, zijn enkel gericht op uitvoeringstaken. Dit zijn de Voorbeelden zijn de deelname in de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), energiebedrijf Eneco (Remu), het Streekarchief Rijnstreek, Hydron Vitens, Welstand en Monumenten Midden Nederland en de Afvalverwijdering Utrecht.

Zeven verbonden partijen voert taken namens de gemeente Woerden uit en houdt zich daarnaast bezig met beleidsafstemming. Dit geldt voor de Regionale Milieudienst Noord-West Utrecht, de GGD Midden Nederland, het Recreatieschap De Stichtse Groenlanden, Werkvoorzieningschap De Sluis, Stichting Urgentieverlening West Utrecht, Veiligheidsregio Utrecht en Samenwerking Utrecht-West.

Doel	Aantal
(regionale) beleidsafstemming	1
uitvoering/ dienstverlening of beheerstaken	6
Beide	7
<i>Totaal</i>	<i>14</i>

tabel 2.1

2.2 Onderwerp van samenwerking

De beleidsterreinen waar de verbonden partijen waar de gemeente Woerden in participeert aan deelnemen, zijn divers, zo blijkt uit tabel 2.2. Er is een lichte voorkeur voor samenwerking op 'fysieke taken' zoals afvalverwerking, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en nutsvoorzieningen – een voorkeur die aansluit bij landelijke trends.⁴

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Partners+Pröpper, Trendstudie Samenwerking Decentrale Overheden, augustus 2005, p. 15.

Onderwerpen	Aantal
Natuur, milieu/ afvalverwerking	5
Ruimtelijke Ordening	5
Verkeer en Vervoer	3
Nutsvoorzieningen	3
Veiligheid/ hulpverlening (politie, brandweer, ambulance)	3
Welzijn (cultuur, sport, minderheden, emancipatie)	3
Toerisme	3
Algemene en bestuurlijke zaken	2
Sociale Zaken	2
Economische ontwikkeling	2
PIOFJACH	2
Volksgezondheid	2
Volkshuisvesting	2
Openbare werken	1
Onderwijs/ arbeidsmarkt	1
Landbouw	1

tabel 2.2

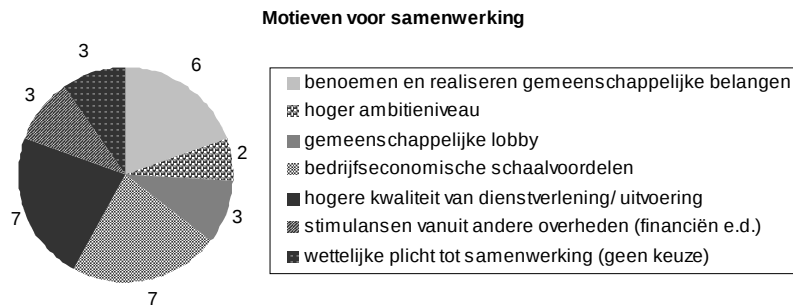
2.3 Motieven voor samenwerking

De motieven voor deelname aan een verbonden partij in Woerden zijn weergegeven in figuur 2.1.⁵ De belangrijkste motieven zijn de verwachte hogere kwaliteit van de uitvoering van taken en/ of het verlenen van diensten en bedrijfseconomische (schaal)voordelen (genoemd bij zeven samenwerkingsverbanden), gevolgd door het benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen (zes samenwerkingsverbanden). Een wettelijke verplichting (c.q. stimulansen vanuit de rijksoverheid) vormt een drijfveer voor de instelling van drie verbonden partijen, te weten de Afvalverwijdering Utrecht, de Stichting Urgentieverlening West-Utrecht en de Veiligheidsregio Utrecht.⁶

⁵ Het betreft de motieven zoals genoemd door ambtenaren van de gemeente Woerden in de vragenlijst in het kader van dit onderzoek.

⁶ Formeel zijn zowel deelname aan een partij die de verwerking van huishoudelijk afval verzorgt (AVU), noch deelname aan een Veiligheidsregio (Veiligheidsregio Utrecht) momenteel wettelijk verplicht. Wat betreft afvalinzameling en –verwerking beperkt de wettelijke verplichting zich tot de plicht van gemeenten om huishoudelijk afval binnen de gemeentegrenzen op te halen en te (laten) verwerken. Het is aan de gemeente om de verwerking in samenwerking met andere gemeenten en/ of private partijen vorm te geven of dit in eigen beheer te doen (wat gezien de kosten en specialistische kennis overigens niet voor de hand ligt). Zie bijvoorbeeld <http://www.sinternovem.nl/uitvoeringafvalbeheer/Beleid/Lokaalbeleid>. Wat betreft de Veiligheidsregio heeft het kabinet Balkenende III in april 2004 het standpunt ingenomen dat in 2006 25 Veiligheidsregio's gevormd zouden moeten zijn. De (bijbehorende) Wet op de Veiligheidsregio's zou in de zomer van 2007 behandeld worden. In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV is de wettelijke verplichting op de instelling van Veiligheidsregio's niet terug te vinden. Zie onder andere <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veiligheidsregio's>.

Voor de Stichting Urgentieverlening West-Utrecht is de basis van de wettelijke plicht gelegen in 'gelijke behandeling bij gelijke gevallen'. De basis is de Woningwet. De



Figuur 2.1: motieven voor samenwerking

De vragenlijst die betrokkenen uit de gemeente Woerden hebben ingevuld bevatte een vraag naar de voordelen die deelname aan de betreffende verbonden partij de gemeente oplevert. Een globaal overzicht:

1. BNG, Remu (Eneco) en Vitens: positief financieel resultaat als gevolg van het jaarlijks uitgekeerde dividend;
2. Werkvoorzieningvoorzieningschap De Sluis en Veiligheidsregio Utrecht: kostenbesparing en kwaliteitsbevordering op de uitvoering van wettelijke taken;
3. Milieudienst Noord-West Utrecht, Streekarchief en Samenwerking Utrecht-West: kostenbesparing en kwaliteitsbevordering als gevolg van gezamenlijke taakuitvoering/ beleidsontwikkeling. Voor het Streekarchief geldt daarnaast: positieve 'exposure' van de gemeente als centrum van het samenwerkingsverband;
4. Welstand en Monumenten Midden-Nederland: kwaliteitsbevordering (deskundige advisering op het gebied van welstand);
5. GGD, het Recreatieschap en de Stichting Urgentieverlening: inhoudelijk betere resultaten (uitvoering van gemeentelijke gezondheidstaken, onderhoud van recreatiegebieden en visplassen, de jaarlijkse afgifte van beschikkingen met urgentie).

2.4 Juridische organisatievorm van verbonden partijen

Verbonden partijen kunnen juridisch vorm krijgen via een publiek- of privaatrechtelijke constructie. De keuze om samenwerking formeel te regelen via het publiek- of het privaatrecht heeft gevolgen voor onder andere de mogelijke bekostigingsstructuur/ financiering, de wijze van zeggenschap/ invloed en de mogelijkheden voor controle en verantwoording. De keuze voor een publieke- of private constructie is sterk situatieafhankelijk. In het algemeen kan gesteld worden dat – aansluitend bij de publieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een gemeente – vanuit het Ministerie van Financiën een publiekrechtelijke constructie de voorkeur verdient. In

Regionale huisvestingsverordening 2006 gemeente Woerden regelt de urgenties in de

bijvoorbeeld in het Deelnemingenbeleid van de Rijksoverheid is opgenomen dat een oplossing binnen het publiekrecht de voorkeur heeft boven een private constructie voor de behartiging van publieke belangen.⁷ Financiële risico's worden echter binnen de meest verplichtende publiekrechtelijke verbanden (openbaar lichaam) hoger ingeschat dan in privaatrechtelijke constructies (stichting, vereniging, BV en NV). Dit hangt samen met het feit dat binnen de meeste privaatrechtelijke constructies de deelnemende gemeente in de regel alleen financieel aansprakelijk is voor het ingebrachte geld (en dus niet voor exploitatierisico's). Binnen de meest verplichtende variant van een samenwerkingsverband op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR), te weten een openbaar lichaam (zie verderop in de paragraaf), zijn de deelnemers gezamenlijk volledig financieel aansprakelijk voor de bekostiging van de activiteiten van het samenwerkingsverband.⁸

De gemeente Woerden neemt deel aan twee samenwerkingsverbanden met een privaatrechtelijk karakter, namelijk de Bank Nederlandse Gemeenten (een Naamloze Vennootschap) en de Stichting Urgentieverlening West-Utrecht. Alle overige samenwerkingsverbanden zijn via het publiekrecht ingesteld. Het zijn daarmee Gemeenschappelijke Regelingen, op basis van de WGR. Tabel 2.3 maakt zichtbaar voor welke publiekrechtelijke constructie gekozen is.

De WGR onderscheidt vier vormen van publiekrechtelijke verbanden, in meerdere of mindere mate verplichtend ('zware' en 'lichte' verbanden, zie kader): openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeente-constructie en een regeling zonder meer.⁹ (Zie kader.)

acht gemeenten in west Utrecht.

⁷ Met een deelneming wordt bedoeld een overheid die participeert in het risicodragend vermogen van een kapitaalvennootschap (NV of BV). Zie Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, ministerie van Financiën, 12 december 2001, p. 3, via <http://www.minfin.nl/FIN01-331.doc>.

⁸ Zie Gemeente Governance: Handboek Verbonden Partijen, Deloitte, 2006, p. 32 – 34.

⁹ In sommige publicaties worden de WGR-varianten centrumgemeente-constructie en de regeling zonder meer niet tot verbonden partijen gerekend, aangezien er geen sprake is van een zelfstandige organisatorische entiteit (met rechtspersoonlijkheid). Met het Besluit begroting en verantwoording (BBV) als uitgangspunt, worden in dit onderzoek alle in de WGR opgenomen varianten van de gemeenschappelijke regelingen als deelverzameling van Verbonden Partijen gezien (zie ook de inleiding op hoofdstuk 2). Zie bijvoorbeeld Gemeente Governance: Handboek Verbonden Partijen van Deloitte, 2006, vgl. p. 7 en 34.

Achtergrond: publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden

Nederlandse gemeenten hebben een grote voorkeur voor het type **openbaar lichaam**, de zwaarste en daarmee meest verplichtende vorm van publiekrechtelijke samenwerking.¹⁰

Een openbaar lichaam beschikt over rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat dit type organisatie zelfstandig kan optreden en daardoor bijvoorbeeld eigen personeel in dienst kan nemen. De deelnemende gemeenten dragen bevoegdheden over aan het openbaar lichaam, maar de mate van juridische binding en controle die de afzonderlijke samenwerkingspartners hebben blijft relatief groot. In de praktijk wordt een openbaar lichaam vaak gebruikt bij samenwerkingsverbanden die zich op uitvoering van taken en diensten richten, zoals intergemeentelijke milieudiensten, geneeskundige diensten, recreatieschappen en intergemeentelijke werkvoorzieningschappen.

Ook een **gemeenschappelijk orgaan** is een, in juridische termen, relatief zware samenwerkingsvorm. Gemeenschappelijk orgaan en openbaar lichaam kennen ook eenzelfde begrotingregimes en dezelfde regels rond bijvoorbeeld het verstrekken van inlichtingen en het afleggen van verantwoording. In tegenstelling tot een openbaar lichaam bezit een gemeenschappelijk orgaan geen rechtspersoonlijkheid. Medewerkers van een gemeenschappelijk orgaan zijn daardoor formeel in dienst van de eigen gemeente. Een ander verschil is dat de bevoegdheden die de gemeenten kunnen overdragen aan het samenwerkingsverband beperkter zijn: regelgevende bevoegdheden kunnen niet worden overgedragen. Daardoor kunnen gemeenten het heffen van bepaalde belastingen bijvoorbeeld niet overdragen aan een gemeenschappelijk orgaan. In de praktijk wordt deze vorm vaak ingezet als intergemeentelijk orgaan voor een enkelvoudig belang (bijvoorbeeld welzijn of volkshuisvesting).

Een **centrumgemeente-constructie** en een **regeling zonder meer** zijn juridisch gezien veel lichtere en daarmee minder verplichtende samenwerkingsvormen. Een regeling zonder meer is in feite niet meer dan een bestuursovereenkomst in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling. Er kunnen geen bevoegdheden worden gedelegeerd of gemandateerd aan een regeling zonder meer. Ook bij een centrumgemeente-constructie liggen de samenwerkingspartners afspraken vast, maar richten ze geen aparte organisatie op. Vaak gaat het in deze constructie om het gebruik van ambtelijke capaciteit van één van de deelnemers voor een aantal omliggende gemeenten.¹¹

De Gemeenschappelijke Regelingen waar de gemeente Woerden in participeert zijn voor het overgrote deel vormgegeven als openbare lichaam. Dit geldt onder meer voor de GGD Midden-Nederland, de Afvalverwijdering Utrecht, de Milieudienst Noord-West Utrecht, het Recreatieschap Stichtse Groenlanden, de Veiligheidsregio Utrecht en de uitvoering van taken als gevolg van de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) via het Werkvoorzieningschap De Sluis.¹² Het Streekarchief Rijnstreek is het enige

¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Partners+Pröpper, Trendstudie Samenwerking Decentrale Overheden, augustus 2005, p. 18 en 19.

¹¹ Wet Gemeenschappelijke Regelingen, via <http://www.wetboek-online.nl>, hoofdstuk 1, paragraaf 2, art. 8 en paragraaf 3. Zie ook bijvoorbeeld de notitie Verbonden Partijen van het ministerie van BZK en het IPO, editie juli 2005, p. 51 – 55 en de Notitie Gemeenschappelijke Regelingen, p. 1 van het Platform Rechtmatigheid Gemeenten en Provincies, mei 2006, p. 5 – 7, via <http://www.platformrechtmatigheid.nl>.

¹² Daarmee zijn alle samenwerkingsverbanden die in de tweede fase van het onderzoek bestudeerd zijn te karakteriseren als openbaar lichaam. Zie het 'intermezzo' tussen hoofdstuk 1 en 2.

samenwerkingsverband waarbij is gekozen voor een gemeenschappelijk orgaan. De gemeente Woerden kende in 2006 geen centrumgemeente-constructie.¹³ De enige 'regeling zonder meer' die genoemd wordt is het Woerdens Beraad.

Publiekrechtelijke constructies	Aantal
openbaar lichaam	10
gemeenschappelijk orgaan	1
regeling zonder meer	1
centrumgemeente-constructie	0
<i>totaal publiekrechtelijk</i>	<i>12</i>
Privaatrechtelijke constructies	
naamloze vennootschap	1
stichting	1
<i>totaal privaatrechtelijk</i>	<i>2</i>
<i>totaal alle verbanden</i>	<i>14</i>

tabel 2.3

2.5 Bestuurlijke vertegenwoordiging in verbonden partijen

Bij negen van de 14 verbonden partijen is sprake van een directe bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit de gemeente Woerden in het samenwerkingsverband. Met uitzondering van Afvalverwijdering Utrecht, de Veiligheidsregio Utrecht en Welstand en Monumenten Midden Nederland is de gemeente Woerden zowel in het Algemeen als in het Dagelijks Bestuur vertegenwoordigd (zie tabel 2.4). In de regel wordt de bestuurlijke vertegenwoordiging gevormd door een lid van het college. Werkvoorzieningschap De Sluis is de enige verbonden partij waarin raadsleden, naast vertegenwoordigers uit het college, lid zijn van het algemeen bestuur.

Bij de overige vijf verbonden partijen is geen sprake van directe bestuurlijke vertegenwoordiging in een algemeen of dagelijks bestuur (maar wel van een indirecte variant, waarbij de gemeente als aandeelhouder haar invloed kan laten gelden; dit geldt bijvoorbeeld voor de BNG en voor de nutsconstructies Eneco/ Remu en Vitens.)

¹³ Sinds januari 2007 is Woerden een centrumgemeente-constructie aangegaan op het gebied van de uitvoering van de Wwb-taken. De Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken voert vanuit Woerden taken uit voor Woerden én andere gemeenten – zie ook paragraaf 3.1.

Verbonden partij	Portefeuillehouder	lid AB	lid DB
Afvalverwijdering Utrecht	dhr. W.G. Groeneweg	x	-
Werkvoorzieningschap De Sluis	mw. M. Haak-Griffioen en dhr. W.G. Groeneweg	x	x
GGD Midden-Nederland	mw. M. Haak-Griffioen	x	x
Milieudienst Noord-West Utrecht	dhr. W.G. Groeneweg	x	x
Recreatieschap Stichtse Groenlanden	dhr. W.G. Groeneweg	x	x
Veiligheidsregio Utrecht	dhr. mr. H.W. Schmidt	x	-
Streekarchief Rijnstreek	dhr. mr. H.W. Schmidt	x	x
Welstand en Monumenten Midden Nederland	dhr. J.C.H.G.M. Strik	x	-
Samenwerking Utrecht-West	dhr. mr. H.W. Schmidt	x	x

Tabel 2.4

2.6 Budget vanuit de gemeente Woerden

“De bijdrage van de gemeente Woerden aan gemeenschappelijke regelingen is regelmatig onderwerp van gesprek in vergaderingen van de raad.”¹⁴

Met samenwerking in verbonden partijen zijn aanzienlijke budgetten gemoeid. Deze paragraaf geeft een indruk van deze budgetten. In paragraaf 3.3. wordt uitgebreider aandacht besteed aan kosten, kostenontwikkelingen en financiële risico's van de deelname in verbonden partijen. In deze paragraaf wordt een indruk gegeven van de budgetten die de gemeente Woerden inzet.

De drie verbonden partijen die het *minst* op de begroting van de gemeente drukken zijn in volgorde:

- Woerdens Beraad, een publiekrechtelijk samenwerkingsverband voor beleidsafstemming en lobby-activiteiten in het Groene Hart: de gemeente Woerden draagt jaarlijks circa 1.000 euro bij;
- Stichting Urgentieverlening West-Utrecht, een privaatrechtelijk samenwerkingsverband dat urgentieverklaringen afgeeft aan inwoners van de deelnemende gemeenten (een woningzoekende die aan bepaalde criteria voldoet krijgt daarmee voorrang boven andere woningzoekenden): de gemeente Woerden draagt jaarlijks circa 18.000 euro bij;
- Welstand en Monumenten Midden Nederland, een publiekrechtelijk samenwerkingsverband waarin alle gemeenten uit de Provincie Utrecht participeren en dat de opvolger is van de Provinciale Utrechtse Welstandscommissie: de gemeente Woerden draagt jaarlijks circa 56.000 euro bij in de taakuitvoering door dit samenwerkingsverband.

¹⁴ Programmabegroting 2006, gemeente Woerden, p. 59.

De drie verbonden partijen die financieel gezien de grootste omvang hebben zijn:

- Afvalverwijdering Utrecht, een publiekrechtelijk samenwerkingsverband dat de overslag, het transport en de verwerking van huishoudelijk afval voor onder andere de gemeente Woerden regelt: jaarlijks circa 1,6 miljoen euro;
- Milieudienst Noord-West Utrecht, een publiekrechtelijke partij die taken uitvoert en (beleids)adviezen verstrekt die bijdragen aan de milieukwaliteit en de leefomgeving: jaarlijks circa 1 miljoen euro;
- GGD Midden-Nederland, een publiekrechtelijke organisatie die in opdracht van 21 Utrechtse gemeenten taken uitvoert op het gebied van openbare gezondheidszorg: jaarlijks circa 0,5 miljoen euro.¹⁵

Opgeteld – uitgaande van de gegevens in de Programmabegroting 2006 van de gemeente Woerden – is met taakuitvoering, dienstverlening en beleidsafstemming via verbonden partijen vanuit Woerden meer dan 4 miljoen euro gemoeid. Dit vormt ruim 5 % van de totale gemeentelijke begroting.¹⁶

¹⁵ Voor een overzicht van alle budgetten (begrotingen en jaarrekeningen 2006): zie de vragenlijsten in bijlage 4 en de Paragraaf Verbonden Partijen in de Programmabegroting 2006 van de gemeente Woerden, p. 81 – 90.

¹⁶ Om precies te zijn: de omvang van de gemeentelijke begroting in 2006 is 75.094.609 euro, waarvan bijdrage aan verbonden partijen 4.028.335 euro. Zie de Programmabegroting 2006, p. 61, 62 en 81 – 90.

INTERMEZZO

De gemeente Woerden participeert, zo werd duidelijk in hoofdstuk 2, in 14 verbonden partijen, waarvan 12 publiekrechtelijke verbanden. Zes van deze partijen zijn in meer detail bekeken: allen met een basis in het publiekrecht, allen opgezet als openbaar lichaam.¹⁷ In dit intermezzo worden de volgende zes verbonden partijen geïntroduceerd:

- Afvalverwijdering Utrecht (alle Utrechtse gemeenten);
- GGD Midden-Nederland (21 gemeenten);
- Milieudienst Noord-West Utrecht (8 gemeenten);
- Werkvoorzieningschap De Sluis/ De Sluis Groep (4 gemeenten);
- Veiligheidsregio Utrecht (alle Utrechtse gemeenten);
- Recreatieschap Stichtse Groenlanden (7 Utrechtse gemeenten en de provincie Utrecht).

Afvalverwijdering Utrecht

De gemeente Woerden is sinds 1991 aangesloten bij de AVU. De AVU zorgt voor de coördinatie en regie van afvalstromen door het regelen van transport, overslag, bewerking en verwerking van huishoudelijk afval in de provincie. Deze uitvoeringsorganisatie sluit daartoe contracten af met vuilverwerkingsbedrijven. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor afvalinzameling – in de gemeente Woerden via de gemeentelijke dienst Afval & Reiniging. In 1995 is een NV opgericht waarvan de AVU de enige aandeelhouder is.

Werkvoorzieningschap 'De Sluis'/ De Sluis Groep

Het Werkvoorzieningschap 'De Sluis' (De Sluis Groep) is een voor het uitvoeren van de Wet Sociale Werkvoorziening opgerichte organisatie waarin de gemeenten Woerden, Montfoort, Oudewater en Bodegraven participeren. De gemeenten hebben de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de Wet Sociale Werkvoorziening aan de Sluis overgedragen. De Sluis heeft een NV opgericht die als taak heeft het op bedrijfseconomisch verantwoorde wijze aanbieden van passend werk aan de doelgroep. Enig aandeelhouder van deze NV is De Sluis Groep (i.c. de daaraan deelnemende gemeenten). Jaarlijks wordt door middel van een contract afgesproken welk arbeidsvolume de NV afneemt en welk budget De Sluis Groep ter beschikking stelt. De Sluis Groep begeleidt mensen met een afstand tot werk bij het behouden of (opnieuw) verwerven van een duurzame plaats op de reguliere arbeidsmarkt. De tekst van de huidige Gemeenschappelijke Regeling voor het werkvoorzieningschap is op 31 oktober 1995 vastgesteld.¹⁸

¹⁷ Zie ook paragraaf 2.3. Zie bijlage 5 voor de wijze waarop deze zes verbonden partijen geselecteerd zijn.

¹⁸ De gemeente Woerden heeft de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling van het Werkvoorzieningschap uit 1995 nooit ondertekend. De reden hiervoor is niet bekend, zo blijkt uit een e-mail van een ambtelijk contactpersoon in Woerden, dd. 25 juni 2007. In het najaar van 2007 zal de raad naar verwachting de tekst van de nieuwe gemeenschappelijke regeling vaststellen, aangepast aan de modernisering van de Wet Sociale Werkvoorziening en aan de dualisering van het gemeentebestuur.

GGD Midden-Nederland

De GGD Midden-Nederland is in 2001 van start gegaan als resultaat van een fusie tussen de GGD West-Utrecht en de GGD Zuid-Oost Utrecht. De exploitatie vindt plaats op basis van een gemeenschappelijke regeling waaraan 21 gemeenten deelnemen. De GGD richt zich op collectieve preventie: het voorkomen van ziekten en het bevorderen van gezond gedrag in een gezonde omgeving. De GGD behartigt de belangen van de gemeenten in de openbare gezondheidszorg door uitvoerende taken, onderzoek en beleidsadvisering. De gemeente Woerden is een van de grootste gemeenten in de gemeenschappelijke regeling.

Milieudienst Noord-West Utrecht

De Milieudienst Noord-West Utrecht ondersteunt en adviseert sinds 1992 gemeenten bij het uitvoeren van milieutaken en het ontwikkelen van milieubeleid. De Milieudienst levert voor 8 Utrechtse gemeenten, waaronder Woerden, een bijdrage aan het realiseren van een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving en het versterken van de bestaande milieukwaliteit door burgers, bedrijven en overheden te stimuleren tot milieuvriendelijk handelen en gedrag. Concrete activiteiten/ adviezen die de gemeente Woerden inkoopt zijn onder meer: advisering rond milieuaspecten bij bouwplannen, bodemonderzoek bij baggerprojecten en geluidsonderzoek langs spoor en snelweg.

Recreatieschap Stichtse Groenlanden

Het Recreatieschap Stichtse Groenlanden is in december 1994 opgericht ter behartiging van de gemeenschappelijke belangen van de gemeente op het terrein van recreatie, natuur en landschap. In de praktijk betekent dit dat het Schap een aantal natuur- en recreatieterreinen en –plassen beheert, waarvan enkele op Woerdens grondgebied. Naast deze beheertaken ontwikkelt het Schap samenhangend beleid op het gebied van openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbescherming. Het Schap werkt aan voldoende dagrecreatieve voorzieningen langs de stadsranden en een samenhangend netwerk van recreatieve verbindingen in het buitengebied. Naast de gemeente Woerden en de provincie Utrecht hebben nog 6 gemeenten zich verbonden aan deze gemeenschappelijke regeling.

Veiligheidsregio Utrecht

Sinds medio 2006 zijn in het gehele land zogenaamde Veiligheidsregio's gevormd, naar aanleiding van het Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's uit 2004. Hulpverleningsdiensten en gemeenten ervaren dat zij steeds minder goed op individuele basis kunnen voldoen aan de verscherpte eisen die de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding stelt. De gemeenten en hulpverleningsdiensten uit Utrecht en omgeving hebben eind 2003 de intentie uitgesproken om gezamenlijk een plan van aanpak op te stellen dat zou moeten leiden tot de oprichting van een veiligheidsregio. De doelstelling van de Veiligheidsregio Utrecht is de kwaliteit van de rampenbeheersing, crisisbeheersing en noodhulpverlening in de regio Utrecht te verbeteren, door goede regionale samenwerking en afstemming. Binnen de veiligheidsregio werken de verschillende organisaties die betrokken zijn bij rampenbestrijding en crisisbeheersing in de provincie Utrecht nauw samen: de brandweer (ook wel de rode kolom genoemd), politie (blauwe kolom), Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR, voorheen een aparte Gemeenschappelijke Regeling, de witte kolom) en de 29 Utrechtse gemeenten (oranje kolom).

3 KADERSTELLING EN CONTROLE OP VERBONDEN

PARTIJEN

Dit hoofdstuk richt zich op de vraag in hoeverre het gemeentebestuur 'vooraf' inhoudelijke én financiële kaders stelt aan het beleid van verbonden partijen en de vraag in hoeverre deze kaders evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd zijn. Ook komt aan de orde op welke wijze het gemeentebestuur 'achteraf' de taakuitvoering door verbonden partijen controleert en waar nodig bijstuurt.

3.1 Visie op samenwerking in de gemeente Woerden

Hoe is de houding in de gemeente Woerden ten aanzien van intergemeentelijke, publieke en/ of private samenwerking te kenschetsen? In hoeverre kent het gemeentebestuur in Woerden een visie die richting geeft aan deelname aan verbonden partijen?

De Rekenkamercommissie constateert dat het gemeentebestuur van Woerden samenwerking met publieke en private partijen op onderdelen noodzakelijk of gewenst acht voor de uitvoering van publieke taken. De discussie over de wijze waarop aan samenwerking invulling wordt gegeven is echter niet gestoeld op een expliciete en doordachte bestuurlijke visie op samenwerking. Financieel voordeel en efficiencywinst zijn zwaarwegende argumenten om te kiezen voor samenwerking in verbonden partijen.

De Rekenkamercommissie constateert bovendien dat in de Programmabegroting 2006 geen uitgewerkte visie op verbonden partijen is opgenomen. De uitgangspunten in de Programmabegroting van 2007 hebben een duidelijk financieel karakter.

College van B&W

Het college van Woerden staat gematigd positief ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking of samenwerking met private partijen.¹⁹ Het college ziet dat dergelijke samenwerkingsverbanden regelmatig gepaard gaan met negatieve beelden over stroperigheid van besluitvorming en bestuurlijke complexiteit, logge vergadercircuits en gebrek aan controle en binding vanuit de deelnemende gemeenten. De houding ten aanzien van samenwerking is daarmee ook als terughoudend te karakteriseren. Het bestuur van de

¹⁹ Gesprekken bestuurders, juli 2007.

gemeente Woerden wil dicht bij de burger staan.²⁰ Hierbij past, aldus één van de wethouders, taakuitvoering dicht bij de eigen inwoners.

Er wordt steeds kritischer gekeken naar de best passende bestuursvorm en de verwachte resultaten van verbonden partijen: samenwerking moet aantoonbaar voordeel opleveren in termen van efficiencywinst, kostenbeheersing/ besparingen of kwaliteitsverbetering. Een ander, meer altruïstisch motief voor samenwerking dat het college noemt is solidariteit richting andere, meest kleinere, (buur)gemeenten.²¹

Indien de gemeente besluit dat zij taken niet zelfstandig en in eigen huis uit wil voeren, krijgt een samenwerkingsconstructie niet vanzelfsprekend vorm via de oprichting van een verbonden partij, aldus het college. Andere samenwerkingsmogelijkheden worden bewust in overweging genomen. Een van de alternatieven die op sociale terreinen (Wet Maatschappelijke Ondersteuning en Wet Werk en Bijstand) is overwogen is het inkoopmodel. Hierbij levert Woerden als regiogemeenten diensten; een aantal regio gemeenten koopt de diensten bij de gemeente Woerden in. Op deze manier kan Woerden de eigen bedrijfsvoering sterker maken, de omliggende kleine kernen van dienst zijn en bovendien grip houden op beleid en/ of uitvoering van de betreffende publieke taak.²²

De gemeenteraad

De gemeenteraad van Woerden constateert dat de gemeente niet zonder samenwerking kan om dure, grootschalige en gemeentegrensoverstijgende publieke taken adequaat uit te voeren. Net als voor het college is samenwerking in een verbonden partij daarmee géén vanzelfsprekende keuze. In het bijzonder bij samenwerkingsverbanden met een groot aantal deelnemers en/ of participanten die groter zijn dan Woerden (bijvoorbeeld gemeenten Utrecht en Amersfoort) ervaart de raad een risico van een verlies aan sturing en controle. In kleiner verband, daar waar de gemeente Woerden zélf een grote speler is (regiofunctie), speelt de afweging of en in welke mate Woerden in een samenwerkingsverband 'de kar wil trekken'. Bij de taakuitvoering in het kader van de Wet Werk en Bijstand kiest de gemeente ervoor het voortouw te nemen: WWB-taken worden met ingang van 2007 uitgevoerd via een centrumgemeenteconstructie (een lichte Gemeenschappelijke Regeling, zie paragraaf 2.3), waarbij Woerden als centrumgemeente fungeert via een Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken Woerden.²³ Omdat deze regeling per 2007 formeel van start is gegaan, is

²⁰ Politiek programma CDA – Progressief Woerden – ChristenUnie, 22 april 2006, p. 1 en 7.

²¹ Gesprekken bestuurders, juli 2007.

²² Oriënterende gesprekken ambtelijke organisatie, mei 2007, gesprekken bestuurders, juli 2007.

²³ Formeel betreft het een gemeenschappelijke regeling – de uitwerking in de praktijk doet sterk denken aan een inkoopmodel. Zie: raadsbesluit regionale samenwerking sociale zaken, 15 februari 2006, p. 1 en raadsvoorstel verordeningen Wet Werk en Bijstand 2007, 22 augustus 2006, p. 1 en 3, gesprek raadsleden, juli 2007.

deze niet terug te vinden in de Programmabegroting 2006. In de Programmabegroting 2007 wordt echter ook geen melding gemaakt van deze verbonden partij. Nut en noodzaak van samenwerking in verbonden partijen wordt door de raad voornamelijk besproken vanuit de 'kostenkant'. De raad bepleit – net als het college – efficiencywinst. Discussies zijn daarmee vaak financieel georiënteerd en/ of incident gerelateerd.²⁴

Visie op verbonden partijen in de paragraaf Verbonden Partijen

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeente schrijft voor dat de paragraaf Verbonden Partijen in de Programmabegroting van een gemeente ten minste de volgende ingrediënten dient te bevatten:

1. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
2. de beleidsvoornemens over verbonden partijen.²⁵

In de Programmabegroting 2006 van de gemeente Woerden ontbreken zowel een visie op verbonden partijen als de beleidsvoornemens. De gemeente geeft in de eigen Programmabegroting niet aan welke bijdrage samenwerkingsverbanden leveren aan het realiseren van programmadoelstellingen.²⁶

De Programmabegroting 2007 bevat een drietal uitgangspunten. Tezamen vormen deze een (zij het beperkte) visie op verbonden partijen.²⁷ Hierin komt de focus op financiën, zoals deze in de voorgaande alinea's geschetst werd, naar voren. Twee van de drie onderstaande beleidsuitgangspunten hebben een duidelijk financieel karakter:

1. batige saldo's van jaarrekeningen van gemeenschappelijke regelingen moeten worden teruggestort naar deelnemende gemeenten;
2. de bijdrage aan een gemeenschappelijke regeling mag niet verder stijgen dan de inflatiecorrectie zoals die ook in de gemeentelijke begroting wordt toegepast;
3. uitbreidingen van de taken van een gemeenschappelijke regeling moeten tijdig aan de gemeenteraad worden voorgelegd.²⁸

²⁴ Oriënterende gesprekken ambtelijke organisatie, mei 2007, gesprek raadsleden, juli 2007.

²⁵ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, 2004, art. 15, via www.wetten.overheid.nl.

²⁶ Als een gemeente een Nota Verbonden Partijen heeft opgesteld, kan in de paragraaf Verbonden Partijen in de Programmabegroting worden volstaan met een korte samenvatting en een verwijzing naar de nota. De gemeente Woerden kent geen aparte nota Verbonden Partijen.

²⁷ Programmabegroting 2007, Paragraaf Verbonden Partijen, gemeente Woerden, p. 75. De Rekenkamercommissie Rheden constateert in het onderzoek naar gemeenschappelijke regelingen eveneens dat uit de Programmabegroting niet op te maken is welke bijdrage de gemeenschappelijke regelingen leveren aan gemeentelijke doelen.

Er zijn geen andere (bestuurlijke) documenten die expliciet ingaan op een visie op samenwerking of richting geven aan de keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm. Tevens zijn uit de beschikbare informatie geen andere algemene uitgangspunten of afspraken te herleiden over het aangaan, heroverwegen en/ of voortzetten van samenwerkingsverbanden.

Visie op samenwerking in de Programmabegroting of in een Nota verbonden partijen

Algemeen beleid ten aanzien van verbonden partijen dient een helder en eenduidig besliskader te bevatten dat de afweging over deelname aan een verbonden partij inzichtelijk en verifieerbaar maakt. Dit algemeen beleid kan vorm krijgen via de paragraaf Verbonden Partijen in de Programmabegroting en/ of in een aparte nota Verbonden Partijen.

Goede voorbeelden zijn te vinden in:

- de nota Verbonden Partijen van de gemeente Pijnacker-Nootdorp, waarin kaders worden geschetst voor het aangaan van eventuele nieuwe samenwerkingsverbanden, 'controlekaders' worden benoemd en waarin handreikingen worden gedaan voor onder andere de informatieverstrekking. De paragraaf Verbonden Partijen geeft een overzicht van de huidige samenwerkingsverbanden aan de hand van een vaste indeling, waarbij wordt verwezen naar de nota Verbonden Partijen;²⁹
- de nota Deelnemingenbeleid van de gemeente Delft, waarin onder meer een 'besliskader aangaan van deelnemingen' is opgenomen en waarin de wijze waarop toezicht en controle vorm krijgt uitgebreid wordt beschreven;³⁰
- de notitie Gemeentelijk Deelnemingenbeleid van de gemeente Amsterdam, een uitgebreid besliskader voor het oprichten van en het deelnemen in een rechtspersoon, met onder meer aandacht, uitgewerkt in vijf stappen:
 1. is er sprake van een publiek belang?
 2. is volledige gemeentelijke betrokkenheid bij de behartiging van het publieke belang noodzakelijk?
 3. kan de gemeente het publieke belang als opdracht-, subsidie- of als regelgever voldoende behartigen?
 4. kan de ontbrekende, maar noodzakelijke invloed door middel van zeggenschap in een rechtspersoon worden ingevuld?
 5. is een deelneming de meest geschikte rechtspersoon?³¹

²⁸ Programmabegroting 2007, Paragraaf Verbonden Partijen, gemeente Woerden, p. 75.

²⁹ De Lokale Rekenkamer, Doemee-onderzoek Verbonden Partijen, slotnotitie, 20 april 2007, 8.

³⁰ De Lokale Rekenkamer, Doemee-onderzoek Verbonden Partijen, slotnotitie, 20 april 2007, 9. Het ministerie van BZK en het IPO geven in het rapport over verbonden partijen, juli 2005, veel handreikingen over opbouw en invulling van een gemeentelijke nota Verbonden Partijen, zie p. 26 – 30.

³¹ Notitie Gemeentelijk Deelnemingenbeleid Amsterdam, 17 september 2003, p. 6 – 9. Voor de volledigheid: 'deelnemingen' is de verzamelterm voor vennootschappen (NV, en BV) en vormen daarmee een deelverzameling van verbonden partijen. Zie www.finveen.nl.

3.2 KADERSTELLING VOORAF EN BIJ HEROVERWEGING

In hoeverre stelt het gemeentebestuur eigen kaders aan het beleid van verbonden partijen? Welke kaders worden zichtbaar in de afweging of heroverweging van de raad over deelname in een samenwerkingsverband? Mondt de kaderstelling van de raad uit in specifieke doelen of eisen voor de verbonden partijen? In feite betreft het de vraag in hoeverre de raad vóóraf bij de totstandkoming van het beleid sturing geeft, of achteraf het beleid fiatteert.

De Rekenkamercommissie constateert dat de afweging over deelname aan een verbonden partij niet gebaseerd is op een algemene visie of gedeelde uitgangspunten in de raad. Op basis van informatie van het college buigt de raad zich – per individueel geval meer of minder intensief – over de vraag of een nieuw samenwerkingsverband moet worden aangegaan.

De Rekenkamercommissie heeft geen afspraken over structurele momenten van heroverweging van de deelname aan verbonden partijen aangetroffen. In de praktijk ziet de Rekenkamercommissie dat de raad zich wel uitspreekt over voortzetting van deelname, of kaders heroverweegt/ bijstelt.

De Rekenkamercommissie stelt vast dat de afweging over (of heroverweging van) deelname aan een verbonden partij niet of nauwelijks uitmondt in specifieke inhoudelijke beleidskaders die richting geven aan de taakuitvoering door verbonden partijen. In algemene kaderstellende beleidsnotities wordt niet systematisch een verband gelegd met de taakuitvoering door verbonden partijen.

Kaderstelling bij de afweging over deelname aan een verbonden partij

De gemeente Woerden kent geen algemene visie of uitgangspunten ten aanzien van verbonden partijen. Daarmee beschikt de raad niet over een door hen besproken of vastgesteld document dat richting geeft in de afweging of deelname aan een verbonden partij zinvol is. (Zie ook paragraaf 3.1 en verderop in deze paragraaf). Dit maakt dat de discussies in de raad over deelname aan een verbonden partij gebaseerd zijn op de door het college ingebrachte argumenten pro en contra. De raad kan op basis van de door het college aangereikte argumenten een eigenstandige afweging maken. In sommige gevallen is deze afweging relatief uitgebreid en specifiek; in andere gevallen is in raadsstukken en –verslagen geen afweging of expliciete discussie over deelname terug te vinden. Ook uit de oriënterende gesprekken met vertegenwoordigers uit de ambtelijke organisatie in mei 2007 over alle 14 verbonden partijen blijkt een wisselende betrokkenheid van de raad bij kaderstelling voor verbonden partijen. Een samenwerkingsverband waar de

raad voor toetreding vrij uitvoering gesproken heeft over het gewenste resultaat is het Samenwerkingsverband Utrecht West (2004).³²

Een voorbeeld van een uitgebreide afweging vormt de discussie over de toetreding tot de Veiligheidsregio Utrecht. De raadsnotulen van augustus 2004 geven inzicht in de overwegingen die voor de raad een rol speelden:³³

- een fractie vraagt zich af in hoeverre transparant kan worden gemaakt tot welke kostenbesparing de veronderstelde synergievoordelen van een gemeenschappelijke organisatie leidt;
- een fractie stelt het ambitieniveau ter discussie en vraagt om terughoudendheid in overheadkosten en ambtelijke capaciteit: lopen Woerden en de regio niet “voor de muziek uit”?
- een fractie hanteert het standpunt dat er op lokaal en boven-lokaal niveau al veel geregeld is om de veiligheid van burgers te bevorderen en heeft grote bedenkingen bij een nieuw (“log en bureaucratisch”, in de woorden van het betreffende raadslid) bestuursorgaan;
- een fractie benadrukt de noodzaak van regionale samenwerking op het terrein van veiligheid, maar dat Woerden als individuele gemeente moet bepalen op welk veiligheidsniveau ingezet moet worden.³⁴

Kaderstelling bij heroverweging van deelname aan een verbonden partij

Op voorhand kan de raad momenten benoemen waarop heroverweging van deelname aan een samenwerkingsverband moet plaatsvinden. Te denken valt aan uit- of toetreding van (nieuwe) leden, omvangrijke budgettaire wijzigingen, of organisatorische veranderingen. In de bestuurspraktijk van Woerden zijn geen algemene, overkoepelende afspraken aangetroffen over dergelijke momenten van structurele heroverweging. De ter beschikking gestelde stukken leveren wél goede voorbeelden van heroverwegingsmomenten, op het moment dat de situatie in de ogen van de raad hiertoe aanleiding geeft.

Een eerste voorbeeld: bij de voorgenomen fusie in 2000 van een aantal GGD-en tot wat nu de GGD Midden-Nederland heet, heeft de toenmalige raad nadrukkelijk gesproken over de beoogde winst van de fusie: opbouw en onderhoud van specialistische kennis, borging van continuïteit en verbetering van de dienstverlening.³⁵ Een raadslid steekt hier overigens de hand in eigen boezem door aan te geven dat “dit één van de weinige regelingen was waar door de raad wél de vinger aan de pols werd gehouden”.³⁶

³² Oriënterende gesprekken ambtelijke organisatie, mei 2007, gesprekken bestuurders, juli 2007.

³³ Materieel per januari 2005, formeel per januari 2006.

³⁴ Notulen raadsvergadering, gemeente Woerden, 30 augustus 2004, p. 17 – 26.

³⁵ Raadsbesluit fusie GGD'en, gemeente Woerden, 28 september 2000, p.1.

³⁶ Groepsgesprek raad, juli 2007.

Een tweede voorbeeld van een expliciete afweging in de raad over continuering van samenwerking vormt een situatie die zich in januari 2006 voordeed rond het Recreatieschap Stichtse Groenlanden (zie kader).

Recreatieschap Stichtse Groenlanden: uittreden of voorzetten?

Sinds 1994 worden de recreatiegebieden van de gemeente Woerden, net als die van zes andere gemeenten, beheerd door het Recreatieschap Stichtse Groenlanden. Beheer van recreatie- en natuurgebieden vraagt een niveau van professionaliteit en kennis waarvan de gemeenten menen dat dit beter in gezamenlijkheid te realiseren is. Bovendien stimuleert de provincie de vorming van recreatieschappen, om 'free riders gedrag' te voorkomen. Inwoners van een gemeente maken immers niet noodzakelijk uitsluitend gebruik van recreatiegebieden binnen hun eigen gemeentegrenzen.³⁷

In januari 2006 komt in een raadsvergadering een initiatiefvoorstel van een CDA-raadslid aan de orde rond het recreatiebeleid. Niet alleen bepleit dit raadslid de ontwikkeling van een brede visie op recreatie, maar ook wordt het college verzocht om te onderzoeken wat de gevolgen zouden zijn van uittreding van de gemeente Woerden uit het Recreatieschap: "de diensten van het recreatieschap aan de gemeente Woerden nemen af, terwijl de kosten blijven stijgen en bovendien de zeggenschap van de gemeente Woerden in het recreatieschap afneemt."³⁸

In de raadsvergadering van 15 februari 2006, waar het initiatiefvoorstel wordt besproken, neemt de raad een amendement aan, waarmee de beslissing over voortzetting van de Woerdense deelname aan het Recreatieschap wordt uitgesteld totdat B&W de nieuwe recreatienota aan de raad kan voorleggen.³⁹

Kaderstelling via beleidsnotities

Betrokken ambtenaren geven aan dat voor bij de toetreding tot een verbonden partij de raad niet of nauwelijks *specifieke voorwaarden* (kaders, eisen) meegeeft voor de taakuitvoering door de verbonden partij.⁴⁰ Ook de paragraaf Verbonden Partijen in de Programmabegroting bevat zoals gezegd geen beleidsuitgangspunten voor verbonden partijen. De gemeente Woerden ontwikkelt wél themagericht kaderstellend beleid. Tabel 3.1 laat zien welke inhoudelijke beleidskaders Woerden kent voor onderwerpen die (mede) door verbonden partijen worden uitgevoerd.

³⁷ Gesprekken ambtelijke organisatie, juli 2007.

³⁸ Raadsvoorstel recreatie, gemeente Woerden, 13 januari 2006, p. 4.

³⁹ Deze recreatienota is momenteel in voorbereiding. Daarin moet duidelijk worden wat de waarde van het Recreatieschap is voor de gemeente Woerden. Bron: gesprekken ambtelijke organisatie en groepsgesprek raad, juli 2007.

⁴⁰ Gesprekken ambtelijke organisatie, mei en juli 2007.

Verbonden Partij	Gemeentelijke kaders
AVU	Milieuvisie 2005 – 2014 ⁴¹
De Sluis	onbekend ⁴²
GGD	Nota Volksgezondheidsbeleid 'Woerden Gezond' 2003 – 2007
Milieudienst	Milieuvisie 2005 – 2014
Recreatieschap	geen ⁴³
VRU	Nota Integraal Veiligheidsbeleid 2003 – 2004

Tabel 3.1: inhoudelijke kaders per verbonden partij

Op onderdelen werken deze inhoudelijke beleidskaders direct door in de taken van verbonden partijen. Zo bevat de Milieuvisie 2005 – 2014 van de gemeente Woerden doelen op het gebied van handhaving van het Bouwstoffenbesluit, een taak die is ondergebracht bij de Milieudienst Noord-West Utrecht. En veel van de doelen uit de Nota Integraal Veiligheidsbeleid 2003 – 2004 worden bijvoorbeeld uitgevoerd door de partners die in de Veiligheidsregio Utrecht verenigd zijn.

In deze beleidsnota's wordt echter niet systematisch een verband gelegd met de taakuitvoering door verbonden partijen. De raad stelt dat kaderstellende documenten uitgangspunten moeten bevatten die direct door zouden moeten werken in het beleid van de verbonden partijen. Dit gebeurt momenteel onvoldoende expliciet, aldus de raadsleden.⁴⁴

In paragraaf 3.3 worden de gemeentelijke inhoudelijke kaders en doelen gepresenteerd. Een aantal daarvan wordt beoordeeld op de mate van evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid. Financiële kaders en afspraken over kostenontwikkeling met betrekking tot de verbonden partijen komen aan de orde in paragraaf 3.4.

⁴¹ Beleid rond afvalinzameling en -verwerking komt in de Milieuvisie (beknopt) aan de orde als onderdeel van het thema Duurzaamheid. Zie: Milieuvisie gemeente Woerden 2005 tot en met 2014, 1 december 2005, p. 22. Hoofdzakelijk betreft dit de inzameling van afval, een gemeentelijke taak. De AVU regelt vervolgens de verwerking van het afval (zie ook het 'Intermezzo' tussen hoofdstuk 2 en 3).

⁴² In 2006 heeft de raad ingestemd met een aantal algemeen geformuleerde kaders op het gebied van Werk, Inkomen en Zorg (in aanvulling op de geldende Wwb-gerelateerde verordeningen). Een meer beleidsmatige visie of nota op het terrein van werk & inkomen, waaronder ook de uitvoering van de Wsw door De Sluis valt, is niet te achterhalen. Zie: Raadsvoorstel Kaderstelling t.b.v. Werk, Inkomen en Zorg, 13 januari 2006 en bijbehorend raadsbesluit, 15 februari 2006.

⁴³ Momenteel is er geen meerjarig recreatiebeleid. De nota Recreatiebeleid is in voorbereiding. Zie: Raadsvoorstel recreatie, gemeente Woerden, 13 januari 2006, p. 2.

⁴⁴ Groepsgesprek raadsleden, juli 2007. Overigens functioneren verbonden partijen daarmee niet 'beleidsloos'. In de regel beschikken de verbonden partijen zelf over uitgebreide beleidsplannen waarin de uitgangspunten van het gemeentelijk beleid worden meegenomen. Deze plannen worden vertaald in de programmabegroting en eventueel een productenboek.

3.3 Evalueerbare en resultaatgerichte kaderstelling

In tabel 3.1 zijn de kaderstellende notities benoemd die doorwerken op de taken die de gemeente Woerden via verbonden partijen uitvoert:

- de Milieuvisie (in relatie tot de taken van Afvalverwijdering Utrecht en de Milieudienst);
- de Nota Volksgezondheidsbeleid (in relatie tot de diensten van de GGD Midden-Nederland);
- de Nota Integraal Veiligheidsbeleid (in relatie tot de werkzaamheden van de Veiligheidsregio Utrecht).

In deze paragraaf worden de inhoudelijke kaders van de gemeente Woerden op deze beleidsterreinen, beoordeeld op de mate van evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid.⁴⁵ Deze paragraaf richt zich daarbij uitsluitend op inhoudelijke kaders die richting geven aan de taakuitvoering van de Milieudienst, de GGD en de Veiligheidsregio. Het Recreatieschap Stichtse Groenlanden komt in deze paragraaf niet aan de orde, aangezien de gemeente (nog) niet beschikt over een (meerjarig) recreatiebeleidsplan. Voor het beleidsterrein Werk & Inkomen, waarop het Werkvoorzieningschap De Sluis actief is, is geen kaderstellende notitie voorhanden. Ook hier kunnen dus geen uitspraken worden gedaan over de mate van evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van beleidskaders. Ten slotte wordt niet direct verwezen naar kaders rond de taken van de Afvalverwijdering Utrecht. Dit samenwerkingsverband is zuiver uitvoeringsgericht en kent geen beleidsmatige inbedding in een gemeentelijke notitie.

De mate waarin resultaten gehaald worden is beter controleerbaar naar mate doelstellingen meer evalueerbaar en resultaatgericht zijn. De evalueerbaarheid is hoger naarmate doelstellingen meer specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn. De resultaatgerichtheid is hoger naarmate sturing niet gebaseerd is op budget of activiteiten, maar op uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten. (Zie bijlage 3 voor een uitgebreide toelichting op de wijze waarop evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid gemeten worden.)

De Rekenkamercommissie constateert dat de gemeentelijke doelen die ten grondslag liggen aan de taken van verbonden partijen – voor zover benoemd in beleidsnotities – sterk uiteenlopen wat betreft de mate van evalueerbaarheid. Alle bestudeerde beleidsnotities bevatten minder goede, maar ook zeer goede evalueerbare doelen. De doelen die zijn benoemd in de nota Volksgezondheidsbeleid (en die doorwerken op de taken van de GGD) zijn in het algemeen vrij goed evalueerbaar. De doelen in de Milieuvisie (in relatie tot de taken van de Milieudienst), scoren lager op evalueerbaarheid. Ook de doelen in het Integraal Veiligheidsbeleid (2003 – 2004) scoren niet

⁴⁵ In het onderzoek staat de evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de gemeentelijke kaders centraal. Doelen die de verbonden partijen zelf formuleren in beleidsplannen, jaarplannen of visienota's worden dus niet onderzocht op de mate van evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid.

hoog, maar de voorgestelde acties worden verder uitgewerkt in 'SMART-termen'.

De Rekenkamercommissie merkt daarnaast op dat de doelen over het algemeen weinig resultaatgericht verwoord zijn. De doelen beperken zich veelal tot een beschrijving van uit te voeren activiteiten. Uitvoeringsprestaties (inclusief voorwaarden of kwaliteitseisen) of maatschappelijke effecten komen veel minder vaak aan de orde.

Evalueerbaarheid

1. Milieudienst Noord-West Utrecht

In de Milieuvisie gemeente Woerden 2005 – 2014 worden de uitgangspunten voor het milieubeleid benoemd. Deze worden uitgewerkt in milieustreefbeelden per gebied (centrumgebieden, woongebieden, dorps- en woonkernen, buitengebied en lintbebouwing, en bedrijventerreinen). Een aantal van deze doelstellingen heeft betrekking op taken die aan de Milieudienst Noord-West Utrecht zijn uitbesteed. Voorbeelden hiervan zijn beleidsmatige en uitvoerende taken rond luchtverontreiniging en luchtkwaliteit, geluid(shinder) en het Bodem en Bouwstoffenbesluit. In tabel 3.2 wordt een aantal doelen op evalueerbaarheid beoordeeld.⁴⁶

⁴⁶ Het betreft een illustratieve selectie van doelen uit de diverse onderdelen van de beleidsnotities; voorbeelden die tekenend zijn voor de mate van evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid in de gehele notitie. Voor zover mogelijk zijn juist die doelen geselecteerd die (in)direct betrekking hebben op de taken van de verbonden partij, om daarmee de relatie tussen de inhoudelijke notities en de taakuitvoering door de verbonden partij toe te kunnen lichten.

Doelen Milieuvisie 2005 – 2014	Score Specifiek	Score Meetbaar	Score Tijdgebonden	Score Resultaatgericht
Voor het centrumgebied: "Inzicht in de luchtkwaliteit en monitoring daarvan, waar nodig wordt actie ondernomen."	matig formulering onhelder (score 2)	onvoldoende algemene formulering (score 1)	onvoldoende geen tijdsbepaling (score 1)	globale omschrijving activiteiten (score 1)
Voor woongebieden, dorps- en woonkernen: "Het akoestisch leefklimaat sluit aan bij het karakter van het gebied (min 45 dB(A), max. 50 dB(A))."	goed eenduidig, heldere ambitie en afbakening helder (score 4)	goed kwantitatieve aanduiding voor de kern van de doelstelling, doelbereiking vast te stellen (score 4)	onvoldoende geen tijdsbepaling (score 1)	activiteiten + kwaliteitseis + evalueerbaar eindresultaat (score 4)
Voor buitengebied en lintbebouwing: "De Milieudienst voert gerichte controles uit bij verschillende bedrijfstakken in het buitengebied om mogelijke verontreiniging te voorkomen."	matig formulering onhelder (score 2)	matig ordinale aanduiding (voorkomen van verontreiniging) (score 2)	onvoldoende geen tijdsbepaling (score 1)	globale omschrijving activiteiten (score 1)

Tabel 3.2: score evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid doelen Milieuvisie⁴⁷

Het derde en laatste doel in de tabel is het enige waarin specifiek verwezen wordt naar taakuitvoering door de Milieudienst. Deze doelstelling is niet voldoende evalueerbaar. De formulering van het doel is matig specifiek: om welke bedrijfstakken gaat het? Zijn er typen bedrijven waar het risico op verontreiniging groter is dan bij anderen? Aan welke eisen moet een controle voldoen? Het doel is onvoldoende meetbaar: hoeveel controles wil de gemeente (minimaal) uitvoeren? Wil de gemeente dat alle bedrijven gecontroleerd worden of een deel ervan? De mate van tijdgebondenheid is onvoldoende, aangezien er geen tijdsbepaling is opgenomen. Uit het document vloeit voort dat het doel tussen de jaren 2005 en 2014 gerealiseerd dient te worden. Er wordt echter geen onderverdeling gemaakt in (sub)doelen die in een bepaald jaar gerealiseerd moeten worden.

2. GGD Midden-Nederland

In de (wettelijk verplicht op te stellen) nota Volksgezondheidbeleid 'Woerden Gezond' schetst de gemeente Woerden voor de periode 2003 – 2007 beleidsvoornemens voor de vele facetten van het volksgezondheidsbeleid. De nota benoemt tien lokale thema's. Veelal levert de GGD een bijdrage aan de uitvoering van activiteiten die uit deze thema's voortvloeien. Voorbeelden hiervan zijn activiteiten om psychosociale problemen terug te dringen (eenzaamheidsbestrijding) en activiteiten gericht op het terugdringen van het gebruik van genotsmiddelen bij jongeren (alcohol, roken e.d.). In tabel 3.3

⁴⁷ Milieuvisie gemeente Woerden 2005 tot en met 2014, 1 december 2005, p. 10, 12 en 13.

worden een aantal gemeentelijke doelen die doorwerken op de taakuitvoering door de GGD op evalueerbaarheid beoordeeld.⁴⁸

Doelen 'Woerden Gezond' 2003 – 2007	Score specifiek	Score Meetbaar	Score Tijdgebonden	Score Resultaatgericht
Opvoedingsondersteuning (pedagogisch spreekuur door Weidesticht en GGD): "De gemeente zet de subsidiëring van het huidige pedagogisch spreekuur voort tot ten minste 2006."	goed eenduidig, heldere ambitie en afbakening helder (score 4)	goed doelbereiking is daadwerkelijk vast te stellen (score 4)	goed jaartal met bijbehorende activiteit (score 4)	gespecificeerde activiteiten (score 2)
Genotmiddelen: "[...] Continuering van de GGD-keuzetaak 'gezonde school en genotmiddelen' gericht op de hoogste groepen van de basisscholen in Woerden."	goed eenduidig, heldere ambitie en afbakening helder (score 4)	goed doelbereiking is daadwerkelijk vast te stellen (score 4)	onvoldoende geen tijdsbepaling (score 1)	gespecificeerde activiteiten (score 2)
Psychosociale problematiek; eenzaamheid: "Op initiatief van en in samenwerking met de GGD zal in 2003 en 2004 in kaart worden gebracht aan welke activiteiten lokaal behoefte is. Dit moet leiden tot duidelijkheid over lokale problematiek en actiepunten, en een plan van aanpak, neer te leggen in een convenant OGGZ. Onderdeel hiervan zal zijn een onderzoek naar de aard en oplossingsrichtingen voor de geconstateerde eenzaamheidsproblematiek in Woerden."	vrij goed reikwijdte niet helemaal helder (score 3)	goed doelbereiking is daadwerkelijk vast te stellen (score 4)	goed jaartal bij bijbehorende activiteit (score 4)	globale omschrijving activiteiten (score 1)

Tabel 3.3: score evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid doelen nota Volksgezondheidsbeleid⁴⁹

Bij diverse actiepunten die in Woerden prioriteit hebben wordt expliciet verwezen naar taakuitvoering door of samenwerking met de GGD. Deze acties zijn merendeels specifiek (eenduidig te interpreteren) en goed meetbaar. Zo kan met betrekking tot het eerste doel in 2007 objectief worden vastgesteld of in 2006 de pedagogische spreekuren daadwerkelijk gesubsidieerd zijn.

3. Veiligheidsregio Utrecht

In het Integraal Veiligheidsbeleid 2003 – 2004⁵⁰ van de gemeente Woerden wordt 'veiligheid' vanuit meerdere thematische invalshoeken besproken.

⁴⁸ Ook hier betreft het een illustratieve selectie van doelen uit de beleidsnotitie.

⁴⁹ 'Woerden Gezond, nota Volksgezondheidsbeleid gemeente Woerden 2003 – 2007, 2003, p. 13-14, 16 en 18.

⁵⁰ Momenteel wordt gewerkt aan het Integraal Veiligheidsbeleid voor 2008 tot 2011. Zie de startnotitie 'Een veilige koers voor Woerden', juli 2007.

Daarbij wordt nadrukkelijk gewezen op de noodzaak voor samenwerking tussen diverse partners die ieder vanuit hun eigen taak en verantwoordelijkheid bijdragen aan 'een veilig Woerden' (gemeente, politie, scholen, woningbouwcorporaties etc.). De nota schetst vanuit de diverse thema's (veilig uitgaan, jeugd en veiligheid, senioren en veiligheid, veilig ondernemen etc.) de huidige en gewenste situatie. Ook worden in algemene termen acties benoemd om van de huidige naar de gewenste situatie te komen. Tabel 3.4 bevat enkele voorbeelden van doelen in het Integraal Veiligheidsbeleid, beoordeeld naar de mate van evalueerbaarheid.⁵¹

Doelen Integraal Veiligheidsbeleid 2003 – 2004	Score specifiek	Score Meetbaar	Score Tijdgebonden	Score Resultaatgericht
Jeugd en Veiligheid: "Woerden biedt voor jongeren een veilige leefomgeving met voldoende mogelijkheden om zich te ontplooiën."	onvoldoende – zeer abstracte formulering (score 1)	onvoldoende – algemene formulering (score 1)	onvoldoende – geen tijdsbepaling (score 1)	globale omschrijving activiteiten (score 1)
Fysieke omgeving: "[...] het aantal woninginbraken is flink gedaald ten opzichte van voorgaande jaren [...]"	vrij goed – reikwijdte niet helemaal helder (score 3)	matig – ordinale aanduiding (daling van inbraken) met verwijzing naar voorgaand jaar (score 2)	onvoldoende – geen tijdsbepaling (score 1)	globale omschrijving activiteiten (score 1)
Voertuigcriminaliteit: "[...] is de voertuigcriminaliteit aanzienlijk gedaald."	vrij goed – reikwijdte niet helemaal helder (score 3)	matig – ordinale aanduiding (voertuigcriminaliteit gedaald) (score 2)	onvoldoende – geen tijdsbepaling (score 1)	globale omschrijving activiteiten (score 1)

Tabel 3.4: score evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid doelen nota Integraal Veiligheidsbeleid⁵²

In het Integraal Veiligheidsbeleid 2003 – 2004 en de actualisering daarvan in 2005 wordt niet expliciet naar de Veiligheidsregio Utrecht verwezen. Hoewel de voorbereidingen voor de Veiligheidsregio's in deze jaren al in gang waren gezet (eind 2003 spraken gemeenten en hulpverleningsdiensten de intentie uit om tot een plan van aanpak te komen voor de), bestond de Veiligheidsregio formeel nog niet. Momenteel wordt gewerkt aan het nieuwe beleidskader veiligheidsbeleid 2008 – 2011.

De doelen in de nu nog geldende beleidsnotitie variëren sterk in de mate waarin ze specifiek zijn geformuleerd. De omschrijving 'een veilige leefomgeving' zegt niets over kenmerken waar een leefomgeving aan moet voldoen, wil deze 'veilig' zijn. Ook het begrip 'leefomgeving' is multi-interpretabel: betreft het uitsluitend de publieke ruimte en publieke voorzieningen als buurt- en clubhuizen, of strekt het begrip zich ook uit tot

⁵¹ De voorbeelden zijn tekenend voor de wijze waarop de doelen in de nota in het algemeen zijn geformuleerd. Net als bij de Milieuvisie en de nota Volksgezondheidsbeleid betreft het een illustratieve selectie.

scholen en uitgaanscentra/ horecagelegenheden? De meetbaarheid is hooguit matig: wat is een aanzienlijke daling van het aantal woninginbraken of de voertuigcriminaliteit? Zet de gemeente in het bijzonder in op woninginbraken in bepaalde buurten? Daarbij moet wel worden opgemerkt dat in de nota wordt aangegeven dat een projectteam op basis van het Integraal Veiligheidsbeleid werkt aan de uitwerking van de voorgestelde acties in SMART-termen.⁵³

Resultaatgerichtheid

Resultaatgerichtheid is een noodzakelijke voorwaarde voor evalueerbaarheid. De mate van resultaatgerichtheid wordt uitgedrukt op een schaal met waarden tussen de 0 en 5. Een doel is het minst resultaatgericht wanneer er uitsluitend budget ter beschikking wordt gesteld (zonder dat daaraan activiteiten of prestaties gekoppeld worden). Een doel is het meest resultaatgericht wanneer er activiteiten benoemd worden met bijbehorende kwaliteitseisen, gerelateerd aan de gewenste prestaties én maatschappelijk effecten. Zie bijlage 3 voor een uitleg.

Het merendeel van de doelen die in tabel 3.2, 3.3 en 3.4 als voorbeelden aan de orde zijn gekomen, zijn weinig resultaatgericht (zie de scores in de rechter kolom). Veelal beperken de doelen zich tot een globale beschrijving van uit te voeren activiteiten. De in te zetten middelen staan daarbij centraal, bijvoorbeeld:

- het uitvoeren van milieucontroles bij bedrijven in het buitengebied (Milieuvisie);
- het opstellen van een plan van aanpak en een convenant OGGZ (Volksgezondheidsbeleid).

Veel minder vaak zijn doelen uitgewerkt in de vorm van te behalen uitvoeringsprestaties. Een positieve uitzondering vormt de doelstelling met betrekking tot geluidshinder zoals opgenomen in de Milieuvisie. Deze doelstelling scoort hoog op resultaatgerichtheid: er wordt een direct en evalueerbaar eindresultaat genoemd. In de doelen wordt geen verband gelegd tussen activiteiten, uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten.

3.4 Kaders over kosten, kostenbeheersing en financiële

risico's

De kosten van verbonden partijen lijken soms een eigen leven te leiden. De raad kan niet altijd een directe relatie leggen tussen kostenstijgingen en geleverde prestaties, of krijgt een onverwacht hoge rekening. In veel publicaties wordt gewezen op de financiële risico's van deelname aan verbonden partijen. Dit geldt voor privaatrechtelijke verbanden als NV's en BV's, waar het risico bestaat op het verlies van vermogen bij faillissement en

⁵² Nota Integraal Veiligheidsbeleid 2003 – 2004, gemeente Woerden, p. 12, 17 en 20.

⁵³ Nota Integraal Veiligheidsbeleid 2003 – 2004, gemeente Woerden, p. 11.

waardevermindering van de onderneming.⁵⁴ Dit geldt echter ook voor samenwerking in de vorm van een openbaar lichaam (publiekrechtelijk). De financiële verantwoordelijkheid van de deelnemers reikt in dit geval namelijk verder dan de individueel begrote middelen. Bij verlies of hogere uitgaven zijn de deelnemers verplicht om het verschil bij te leggen.⁵⁵

Aandachtspunten in deze paragraaf zijn onder meer in hoeverre er helderheid is over de jaarlijkse kosten, de verdeling van deze kosten over de individuele deelnemers en oorzaken van kostenstijgingen.

De Rekenkamercommissie stelt vast dat er helderheid is over de kosten die mogen worden toegerekend aan de individuele partners in het samenwerkingsverband. Voor de meeste onderzochte verbonden partijen zijn afspraken over kosten stijgingen algemeen geformuleerd; voor enkele zijn specifiekere afspraken gemaakt.

De grondslag van de gemeentelijke bijdrage

De aandacht van de raad voor verbonden partijen is vaak gerelateerd aan financiën in het algemeen en kostenstijgingen in het bijzonder.⁵⁶ Voor de zes onderzochte verbonden partijen geldt dat de grondslag voor de gemeentelijke bijdrage helder is. De verdeling van de kosten is gebaseerd op:

- het aantal en de omvang van de diensten die de gemeente afneemt (GGD, Milieudienst);
- het inwoneraantal/ de grootte van de gemeente (VRU en het Recreatieschap);
- het aantal cliënten dat via het samenwerkingsverband bediend wordt (Werkvoorzieningschap De Sluis);
- een aan het inwoneraantal verbonden indicator (zoals de hoeveelheid ingezameld afval bij de AVU – het tarief per categorie afvalstof is voor alle gemeenten gelijk⁵⁷).

Afspraken over (meerjarige) kostenontwikkelingen en kostenbeheersing

Afspraken over kostenstijgingen beperken zich voor de meeste onderzochte verbonden partijen vanuit de gemeente Woerden tot de algemeen geldende (meerjarige) afspraak dat de kosten slechts mogen stijgen met maximaal het percentage van de inflatiecorrectie, aldus betrokkenen uit Woerden.⁵⁸ Voor enkele samenwerkingsverbanden zijn specifiekere afspraken in de stukken terug te vinden. Zo heeft het Recreatieschap Stichtse Groenlanden met de deelnemers afgesproken dat gedurende de budgetfinancieringsperiode (2005

⁵⁴ Hierop wijst bijvoorbeeld ook de Notitie Gemeentelijk Deelnemingenbeleid Amsterdam, 17 september 2003, p. 3.

⁵⁵ De (financiële) risico's van de diverse constructies worden vergeleken in bijvoorbeeld Gemeente Governance: Handboek Verbonden Partijen, Deloitte, 2006, p. 30 – 39.

⁵⁶ Oriënterende gesprekken ambtelijke organisatie, mei 2007.

⁵⁷ Tekst van de Gemeenschappelijke Regeling Afvalverwijdering Utrecht, 1995, art. 32, lid 2.

⁵⁸ Groepsgesprek raadsleden, juli 2007.

– 2009) de totale bijdrage jaarlijks met 1,5% mag stijgen.⁵⁹ In het geval van de Afvalverwijdering Utrecht is voor het jaar 2006 afgesproken dat de stijging zich voor wat betreft *materiële kosten en beheerskosten* (inclusief personele lasten) dient te beperken tot een inflatiecorrectie van 2% – los van een eventuele kostenstijging als gevolg van de hoeveelheid ingezamelde afvalstoffen. Daarnaast zijn in het geval van de Afvalverwijdering Utrecht vaste tarieven bepaald voor afvalverwerking tot 2008. De tarieven kunnen uitsluitend worden aangepast door middel van een jaarlijkse indexering.⁶⁰

Voor de verbonden partijen zijn in de regel ook afspraken gemaakt over het verwerken van tekorten danwel overschotten aan het einde van een financieel jaar. Deze afspraken zijn terug te vinden in de tekst van de Gemeenschappelijke Regelingen en begrotingen en jaarrekeningen. Enkele voorbeelden:

1. Overschotten

- Afvalverwijdering Utrecht hanteert geen reserves en voorzieningen. Een overschot vloeit daardoor direct terug naar de deelnemende gemeenten;⁶¹

2. Tekorten

- een eventueel nadelig saldo komt in het geval van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden ten laste van de deelnemers, waarbij de provincie en de gemeente Utrecht gezamenlijk meer dan 60% van het tekort opvangen. De bijdrage aan het tekort van de overige deelnemers wordt bepaald naar rato van het inwoneraantal;⁶²
- een eventueel nadelig saldo van baten en lasten over een begrotingsjaar wordt, voor zover het niet op andere wijze kan worden gedekt, in het geval van de GGD Midden-Nederland omgeslagen over de deelnemende gemeenten, op basis van het inwoneraantal;⁶³
- bij een eventueel nadelig saldo stelt het algemeen bestuur van de Milieudienst Noord-West Utrecht een plan op dat is gericht op het afbouwen of dekken van het nadelig exploitatiesaldo. Daarin wordt bepaald op welke wijze het nadelige saldo door de gemeenten gedragen wordt. Indien een gemeentelijke bijdrage noodzakelijk is, staat deze in verhouding tot de diensten die de gemeenten bij de Milieudienst afnemen (afgemeten in het aantal uren).⁶⁴

⁵⁹ Programmabegroting 2006, Recreatieschap Stichtse Groenlanden, p. 5 en 7.

⁶⁰ Begroting AVU 2006, maart 2005, p. 14 en 18. De AVU hanteert de indexcijfers van het CBS.

⁶¹ Programma- en Productbegroting AVU, 2006, p. 14 en Rekening AVU 2006 (nog niet vastgesteld), p. 16 en 39.

⁶² Gemeenschappelijke Regeling Recreatieschap Stichtse Groenlanden, januari 1999, art. 32, lid 1.

⁶³ Gemeenschappelijke Regeling GGD Midden Nederland, 2004, art. 28.

⁶⁴ Gemeenschappelijke Regeling Milieudienst Noord-West Utrecht, 2003, art. 35, lid 2 en 3.

3.5 Controle en bijsturing door de raad

Sinds de dualisering is de aansturing van verbonden partijen de taak van het college. Het is aan de raad om te controleren of

“Als gemeente moet je samenwerken, alleen kom je er niet. Maar het is wel zo dat je als raad achterloopt, je invloed is minimaal. Je moet je als raadslid actief opstellen, anders is je kans verkeken.”⁶⁵

het college deze taak goed uitvoert en indien dit niet het geval is het college bij te sturen.⁶⁶ De informatieverstrekking door het college aan de raad over verbonden partijen heeft hierdoor het karakter van het afleggen van verantwoording door het college aan de raad over het ten aanzien van de verbonden partijen gevoerde beleid. Idealiter neemt de raad zonodig zelf het initiatief in het richten van en vragen om informatie.

De Rekenkamercommissie constateert dat in de raad weinig aandacht wordt besteed aan verbonden partijen. De opstelling van de raad is – op enkele uitzonderingen na – relatief reactief.

Aandacht voor verbonden partijen

De aandacht in de raad voor verbonden partijen is niet zo groot. Zo merkt een raadslid hierover op: “Er gebeurt niet zo veel in de raad met afzonderlijke verbonden partijen.”⁶⁷

Analyse van raadsverslagen van het jaar 2006 laat zien dat vier van de zes onderzochte verbonden partijen minder dan vijf maal per jaar in een raadsvergadering aan de orde komen. Het Werkvoorzieningschap De Sluis krijgt de meeste aandacht in de raad: in 2006 is deze verbonden partij tien keer onderwerp van gesprek geweest. Tabel 3.5 bevat een overzicht van de wijze waarop de samenwerkingsverbanden in raadsverslagen terug te vinden zijn.⁶⁸

⁶⁵ Groepsgesprek raadsleden, juli 2007.

⁶⁶ Ministerie van BZK/ IPO, Verbonden partijen, juli 2005.

⁶⁷ Groepsgesprek raadsleden, juli 2007.

⁶⁸ Bijlage 8 bevat een tabel waarin voor alle 14 verbonden partijen is aangegeven hoe vaak deze in een raadsvergadering aan de orde zijn gekomen.

Samenwerkingsverbanden	Aantal keren besproken	Aantal keren ingekomen stuk	Aantal keren hamerstuk	aantal woorden
De Sluis	9	1	0	6.400
Milieudienst	5	2	2	390
Recreatieschap	2	0	1	131
GGD	1	1	1	36
VRU	1	1	0	67
AVU	0	1	0	27
Totaal	18	6	4	7.051

Tabel 3.5

Met betrekking tot het Werkvoorzieningschap De Sluis betreft het onderwerp van bespreking in vier van de negen gevallen het afscheid van vertrekkende raadsleden die ook lid waren van het algemeen bestuur van De Sluis (maart 2006). Belangrijkste besprekonderwerp (inhoudelijk, maar ook afgemeten aan het aantal woorden) met betrekking tot De Sluis betreft een motie op 15 februari 2006 in verband met informatiegebrek rond het aftreden van de Raad van Commissarissen (zie ook de casus tussen hoofdstuk 3 en 4 in dit rapport).

Actieve opstelling van de raad

De opstelling van de raad ten aanzien van verbonden partijen is als weinig proactief te karakteriseren. Een aantal indicaties:

- De afweging van de raad om deel te nemen aan een verbonden partij, wordt grotendeels gestuurd door financiële overwegingen, in plaats van een politiek-inhoudelijke discussie over de bijdrage die een verbonden partij kan leveren aan de doelen die de gemeente Woerden nastreeft. De raad maakt geen tussentijdse afweging of deelname aan een verbonden partij moet worden voortgezet (zie ook paragraaf 3.1 en 3.2).
- In de instellingsbesluiten van de onderzochte verbonden partijen zijn bepalingen opgenomen over de informatie die verbonden partijen aan moeten leveren (met name met betrekking tot de begroting en jaarstukken). De stukken worden feitelijk lang niet altijd conform deze eisen aangeleverd (zie hoofdstuk 4 en 5), zowel wat betreft de inhoud als wat betreft de timing. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de raad het college hier op enig moment op heeft aangesproken. In de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden, maken raadsleden wél melding

“Hoe goed de afspraken met een verbonden partij ook zijn over de informatievoorziening, dat verhindert niet dat er een kennisdiscrepancie tussen gemeente en verbonden partij is. Als gemeente zul je controlemomenten moeten organiseren.”⁶⁹

⁶⁹ Gesprek bestuurders, juli 2007.

van het feit dat zij vaak weinig voorbereidingstijd hebben om documenten over of van verbonden partijen door te nemen.⁷⁰

- De raad heeft geen afspraken gemaakt met het college over onderwerpen waarover zij geïnformeerd wil worden, manieren waarop deze informatievoorziening zou dienen te verlopen en/ of momenten waarop de raad geïnformeerd wil worden.⁷¹
- Door de raad vastgestelde doelen (in gemeentelijke nota's, beleidsplannen e.d.) werken relatief weinig door op het beleid van verbonden partijen. De informatie die de raad krijgt over de taakuitvoering van verbonden partijen is lang niet altijd te herleiden tot resultaten en maatschappelijke effecten voor Woerden. De raad spreekt het college hier niet op aan.⁷²

⁷⁰ Groepsgesprek met de raad, juli 2007.

⁷¹ Gesprekken met ambtelijke organisatie, juli 2007.

⁷² Groepsgesprek raadsleden, juli 2007.

CASUS WERKVOORZIENINGSCHAP DE SLUIS

Op een groot aantal plaatsen in dit rapport komt het Werkvoorzieningschap De Sluis aan de orde als één van de zes onderzochte verbonden partijen. Ten aanzien van sturing en controle op verbonden partijen gelden voor De Sluis in dit onderzoek dezelfde onderzoeksvragen als voor de andere onderzochte samenwerkingsverbanden. Voor het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie met betrekking tot De Sluis een belangrijke aanvullende vraag gesteld:

“Waaruit blijkt dat de gemeente Woerden heeft geleerd van de ontwikkelingen rond het Werkvoorzieningschap De Sluis?”

De ontwikkelingen rondom De Sluis, waarbij de gemeente Woerden werd geconfronteerd met slechte bedrijfsresultaten van de Sluis Groep NV, hebben laten zien dat de relatie met een verbonden partij belangrijke invloed kan hebben op de financiën van de gemeente.

De Rekenkamercommissie constateert dat alle betrokkenen in Woerden (raad, college en ambtelijke organisatie) aangeven alerter te zijn op het aangaan van, de sturing op en de informatievoorziening vanuit verbonden partijen, sinds men in 2005 ‘overvallen’ werd door de negatieve bedrijfsresultaten van De Sluis en de financiële gevolgen voor Woerden. De negatieve ontwikkelingen rond het Werkvoorzieningschap hebben echter niet geleid tot bijgestelde of nieuwe (formeel) afspraken met verbonden partijen. De Rekenkamercommissie heeft geen documenten aangetroffen waaruit de bredere doorwerking van leerervaringen blijkt.

Onderstaand kader schetst beknopt de achtergrond van de situatie rond het Werkvoorzieningschap De Sluis. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente Woerden lering trekt uit deze ervaring.

Financiële tekorten bij de uitvoering van Wsw-taken

Het Werkvoorzieningschap 'De Sluis' kent een lange geschiedenis. Om taken op het gebied van sociale werkvoorziening uit te voeren, werd in 1979 een Gemeenschappelijke Regeling ingesteld. De deelnemende gemeenten droegen de uitvoeringsverantwoordelijkheid in zijn geheel over aan dit samenwerkingsverband. Sinds 1996 worden de taken feitelijk uitgevoerd via een vennootschapsconstructie, waarin het algemeen bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling de enige aandeelhouder is.⁷³ In feite is de Gemeenschappelijke Regeling daarmee een extra 'bestuurslaag' geworden tussen de gemeente en de uitvoerende instantie. Tot 2002 boekt deze NV goede resultaten. Voor het gemeentebestuur van Woerden is er dan ook weinig reden om 'meer dan gemiddeld' attent te zijn op het werkvoorzieningschap. Wanneer in 2005 de negatieve resultaten niet meer door de NV zelf opgevangen kunnen worden, zijn de gemeentebesturen verrast over het feit dat een extra financiële injectie noodzakelijk (en, gegeven het instellingsbesluit, verplicht) is om het werkvoorzieningschap draaiende te houden. Uit de gesprekken met raadsleden, bestuurders en ambtelijk contactpersonen blijkt dat de ernst van de situatie rond De Sluis in 2005 in zijn volle omvang zichtbaar werd. In de zomer van 2005 melden de Raad van Commissarissen en de directie van de Sluisgroep NV dat voor dat jaar een tekort wordt voorzien van € 1.250.000.⁷⁴

Reorganisatie en het vertrek van de Raad van Commissarissen

De Sluis zet in juli 2005 een groot reorganisatietraject in onder het motto 'Terug naar Morgen'.⁷⁵ In deze periode roert ook de raad van Woerden zich. De raadscommissie Zorg vraagt om meer informatie over de financiële positie:

"De situatie bij De sluis is zorgelijk. Het is de bedoeling om De Sluis weer op de politieke agenda te krijgen. De communicatie verloopt niet optimaal, ook naar de raad. Dat baart zorgen. Zeker als de gemeente wel steeds moet betalen. Er is ook nog sprake van een aanzienlijk bedrag aan frictiekosten. Wanneer is het onderzoek klaar?"⁷⁶

Ook bestuursleden van de Gemeenschappelijke Regeling – waaronder de portefeuillehouder vanuit Woerden – houden zorgen over de ingezette reorganisatie. Deze ontwikkelingen dragen ertoe bij dat eind 2005 de voltallige Raad van Commissarissen van de NV aftreedt. De Raad van Commissarissen ondervond onvoldoende vertrouwen van het bestuur om de ombuigingsoperatie succesvol af te ronden. De directeur legt zijn functie neer.⁷⁷ Tijdens een informatiebijeenkomst in december 2005 blijkt nogmaals dat de gemeenteraden beter en frequenter geïnformeerd willen worden over het reorganisatieproces.⁷⁸

Vooruitkijken met nieuwe afspraken

Het jaar 2006 is het jaar van opbouw en vooruitkijken. De nieuwe directeur (a.i.) en een nieuwe Raad van Commissarissen werken aan het financieel gezond maken van de NV. Mede naar aanleiding van een motie van 15 februari 2006 informeert het college vaker en gedetailleerder over de stand van zaken.

⁷³ Cedris, 'Sluizen' bij zwaar weer, onderzoek in opdracht van het Dagelijks Bestuur van het Werkvoorzieningschap De Sluis en de Raad van Commissarissen van De Sluis Groep NV, september 2005, p. 6.

⁷⁴ Zie de brief die de RvC op 5 juli 2005 stuurde aan de leden van de aandeelhoudersvergadering van De Sluis Groep NV. (Bijlage van de Nota Stand van Zaken Reorganisatie DSG, 'Terug naar Morgen', De Sluis Groep, 5 november 2005.) Zie ook de Paragraaf Weerstandsvermogen in de Programmabegroting 2006 van de gemeente Woerden, p. 98.

⁷⁵ Nota Stand van Zaken Reorganisatie DSG, 'Terug naar Morgen', De Sluis Groep, 5 november 2005.

⁷⁶ Notulen Commissie Zorg, gemeente Woerden, 14 september 2005, p. 2 – 3. Ook in de notulen van dezelfde commissie van 30 november 2005 vraagt een commissielid om meer informatie over de verwachte tekorten bij De Sluis, p. 4.

⁷⁷ Voortgangsbericht juni 2006 De Sluis, 29 juni 2006, p. 1.

⁷⁸ Notulen van de vergadering van het algemeen bestuur Werkvoorzieningschap De Sluis, 19 januari 2006.

De situatie rond het Werkvoorzieningschap De Sluis vanaf 2005 heeft in de gemeente Woerden veel aandacht gekregen, zo blijkt uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek gevoerd zijn.⁷⁹ Het onderwerp is meerdere malen besproken in raad en college, volgens betrokkenen niet zozeer vanuit de 'schuldvraag', als wel vanuit het idee om te leren en naar de toekomst van De Sluis en andere samenwerkingsverbanden te kijken. Uit de gesprekken is een tweeledige reactie te herleiden.

Enerzijds zorgen de gebeurtenissen rond De Sluis er volgens een aantal respondenten voor dat allen die met samenwerkingsverbanden te maken hebben alerter zijn op de frequentie en de inhoud van de informatie die verbonden partijen leveren. Men is waakzamer geworden en beseft meer dan voorheen dat het van belang is om grip te hebben en te houden op de taakuitvoering door een verbonden partij, juist ook wanneer op het oog alles normaal verloopt. Deze houding werkt volgens eigen zeggen door in de overweging al dan niet nieuwe samenwerkingsverband aan te gaan.

Anderzijds wordt meermaals aangegeven dat De Sluis uniek is voor wat betreft de bestuurlijk-organisatorische constructie en de financiële tegenslagen. Ambtenaren en bestuurders benadrukken dat Woerden geen vergelijkbare samenwerkingsvormen kent. Hiermee worden de gebeurtenissen rond De Sluis geduid als incident, als op zichzelf staand 'unicum' dat niet doorwerkt op andere situaties. De gebeurtenissen hebben dan ook geen formele discussie over verbonden partijen of samenwerkingsrelaties in breder verband opgeroepen. Er is naar aanleiding van De Sluis niet expliciet gereflecteerd op de ontwikkelingen bij de andere verbonden partijen waaraan Woerden deelneemt. Betrokkenen geven aan dat de leerervaringen rond De Sluis niet doorwerken in schriftelijke vastgelegde afspraken, protocollen of bijgesteld beleid. In het kader van dit onderzoek heeft ook de Rekenkamercommissie geen documenten aangetroffen waaruit de doorwerking van leerervaringen blijkt.

⁷⁹ Oriënterende gesprekken ambtelijke organisatie, mei 2007, gesprekken ambtelijke organisatie, juli 2007, gesprekken bestuurders, juli 2007, groepsgesprek raad, juli 2007 en aanvullende telefonische interviews met bestuurders en ambtenaren, augustus 2007.

4 INFORMATIEVOORZIENING: VERBONDEN PARTIJEN –

GEMEENTEBESTUUR

In dit hoofdstuk komt de informatievoorziening tussen verbonden partijen en het gemeentebestuur aan de orde. Ingegaan wordt op de geldende afspraken over informatievoorziening en de wijze waarop daaraan gehoor wordt gegeven en op de inhoud van de informatie: is deze relevante en tijdig voor het gemeentebestuur van Woerden?

4.1 Afspraken over informatievoorziening tussen verbonden

partijen en het gemeentebestuur

In deze paragraaf komt de informatievoorziening tussen verbonden partijen en het gemeentebestuur aan de orde, vanuit het oogpunt van sturing en controle op de taakuitvoering door de verbonden partijen. Welke afspraken zijn er over de informatie die een verbonden partij aan de gemeente dient te leveren?

De Rekenkamercommissie constateert dat in alle instellingsbesluiten bepalingen zijn opgenomen over de wijze en het moment waarop de verbonden partij de deelnemers van informatie voorziet. Deze afspraken richten zich op eisen rond de begroting en de jaarrekening van de verbonden partijen.

(De inrichting van) begroting en jaarrekening sluiten in de helft van de onderzochte gevallen echter niet op elkaar aan, wat conform het Besluit Begroting en Verantwoording wel het geval zou moeten zijn. Door het ontbreken van transparantie is het moeilijk vast te stellen in hoeverre een verbonden partij aan het einde van een jaar op beleid én financiën heeft bereikt wat zij vooraf heeft begroot.

Afspraken in instellingsbesluiten en het BBV

Een analyse van de instellingsbesluiten (tekst van de Gemeenschappelijke Regelingen) van de onderzochte verbonden partijen geeft een beeld van de afspraken over de informatievoorziening (zie tabel 4.1). Deze afspraken richten zich vrijwel uitsluitend op zowel de inhoud als de timing van de begroting en jaarrekening. Ook het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies bevat een afspraak met betrekking tot de wijze van informatievoorziening.

Begroting

In de meerderheid van de gevallen stuurt de verbonden partij overeenkomstig de gemaakte afspraken de *ontwerpbegroting* aan de raad. Eén verbonden partij, de Veiligheidsregio Utrecht, dient de ontwerpbegroting echter aan *het college* te sturen. De raad of het college kan een conceptbegroting niet accorderen, verwerpen of amenderen, maar uitsluitend 'bezwaren ter kennis van het bestuur brengen', of 'gevoelens of zienswijzen kenbaar maken'. Raadsleden lijken zich overigens van deze nuancerings onvoldoende bewust; zij spreken zelf van het 'vaststellen' en 'goedkeuren' van begrotingen.⁸⁰

Een aantal verbonden partijen heeft, zo blijkt uit de instellingsbesluiten, de verplichting om mededeling te doen van de uiteindelijke vaststelling van de begroting. Het Werkvoorzieningschap De Sluis deelt tevens de *goedkeuring* van de begroting door Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht mee te delen. Voor twee verbonden partijen is de verplichting tot mededeling van de vaststelling niet opgenomen in het instellingsbesluit (het Recreatieschap Stichtse Groenlanden en de Veiligheidsregio Utrecht).

Jaarrekening

Alle partijen dienen conform het instellingsbesluit ook een ontwerp-jaarrekening of in ieder geval de definitieve jaarrekening aan de raad te zenden. Voor de Milieudienst Noord-West Utrecht is de verplichting opgenomen om ontwerpjaarstukken aan te leveren. De raad kan zienswijzen naar voren brengen. En hoewel niet expliciet vermeld, lijken ook het Recreatieschap Stichtse Groenlanden, Afvalverwijdering Utrecht en het Werkvoorzieningschap De Sluis *ontwerp*-jaarstukken te moeten aanleveren, omdat ook over deze jaarstukken de raad 'van gevoelen blijf kan geven' of 'bezwaren ter kennis kan brengen'. Bij drie partijen moet het bestuur de uiteindelijke vaststelling van de jaarstukken mededelen aan de gemeenteraden: Afvalverwijdering Utrecht, Veiligheidsregio Utrecht en Werkvoorzieningschap De Sluis. Tabel 4.1 geeft een samenvattend overzicht.

⁸⁰ Zo blijkt uit het groepsgesprek met raadsleden, juli 2007. Maar ook het college/ de ambtelijke organisatie hanteert niet altijd de goede term. Bijvoorbeeld in het raadsvoorstel bij de ontwerpbegroting wordt de raad gevraagd "akoord [te] gaan met de ontwerp-begroting 2006" van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden. Zie: Raadsvoorstel (en bijbehorend besluit) Ontwerp-begroting 2006 Recreatieschap Stichtse Groenlanden, augustus/ september 2005.

Verbonden partij	ontwerpbegroting toezenden aan:	mededeling van vaststelling van begroting aan:	ontwerpjaarrekening toezenden aan:	mededeling van vaststelling van jaarstukken:
AVU	Raad	raad	raad	raad
GGD	Raad	raad	-	raad, ter kennisneming
Milieudienst	Raad	raad	raad	-
Recreatieschap	Raad	deelnemers	raad	-
Veiligheidsregio	College	-	-	- ⁸¹
De Sluis	Raad	raad (zonodig)	raad	raad

tabel 4.1: stukken die op grond van instellingsbesluit door verbonden partij moeten worden ingediend.

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft voor dat de indeling van de begroting en de jaarstukken identiek dienen te zijn. Een identieke opzet van begroting en jaarstukken is wezenlijk voor het inzicht van de raad voor zijn controlerende taak.⁸² Voor twee van de verbonden partijen (Afvalverwijdering Utrecht en de Veiligheidsregio Utrecht) constateert de Rekenkamercommissie dat de begroting en jaarrekening min of meer identiek zijn vormgegeven. Voor drie verbonden partijen is die congruentie er niet; dat geldt voor de begroting en jaarrekening van Werkvoorzieningschap De Sluis, de Milieudienst Noord-West Utrecht en de GGD Midden-Nederland. Met betrekking tot de begroting en de jaarrekening van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden kan niet worden bepaald of de indeling van begroting en jaarrekening identiek is, omdat de jaarstukken niet zijn aangeleverd.

Moment van indiening

In de meeste instellingsbesluiten is ook opgenomen wanneer de stukken aan de gemeente worden gezonden. Ook is vastgelegd binnen welke termijn de gemeente 'bezwaren ter kennis van het bestuur moet brengen', of 'gevoelen of zienswijzen kenbaar moet maken'.⁸³ Ten slotte is ook de datum waarop het algemeen bestuur van de verbonden partij uiteindelijk de begroting en jaarrekening definitief moet vaststellen opgenomen in de instellingsbesluiten.

Verbonden partij	vaststelling begroting	vaststelling jaarrekening
AVU	uiterlijk 15 juni	in de maand juni
GGD	voor 1 juli	voor 1 juli
Milieudienst	voor 1 juli	voor 1 juli
Recreatieschap	-	(verwijzing naar provincie)
Veiligheidsregio	(verwijzing naar WGR en BBV)	(verwijzing naar WGR en BBV)
De Sluis	1 juli	(verwijzing naar provincie)

tabel 4.2: data voor vaststelling van begroting en jaarrekening.

⁸¹ In het instellingsbesluit wordt vermeld dat de jaarrekening aan de raad wordt toegestuurd, maar de status van de jaarrekening (ontwerp of definitief), en wat mogelijk van de raad wordt verwacht, wordt niet vermeld.

⁸² artikel 4 lid 1, Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, 2003.

⁸³ Zie bijlage 8 Tabellen tijdigheid.

Overige afspraken

Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat er nog een aantal andere informatiemomenten te onderscheiden is. Vanzelfsprekend dienen de bestuursvergaderingen als belangrijk moment van informatieoverdracht. Voor vrijwel ieder samenwerkingsverband geldt dat daarnaast sprake is van een vorm van periodiek (ambtelijk) overleg. Sommige samenwerkingsverbanden organiseren informatiebijeenkomsten of presentaties voor college en raad of brengen aparte publicaties uit om gemeenten te informeren. De GGD gebruikt hier bijvoorbeeld onder andere de 'GGD-gids' voor. De meeste samenwerkingsverbanden geven daarnaast informatie via voortgangs- of tussenrapportages.⁸⁴ Over al deze aanvullende wijzen van informatievoorziening zijn in de beschikbare documenten geen vaste afspraken tussen het gemeentebestuur van Woerden en de diverse verbonden partijen terug te vinden.

4.2 Relevante informatie voor het gemeentebestuur

Relevante informatievoorziening vanuit de verbonden partijen is informatie die gericht is op de voortgang van de taakuitvoering door de verbonden partijen voor de gemeente Woerden, informatie die aansluit bij de gemaakte afspraken over prestaties, kosten en (de beheersing van) risico's.

De Rekenkamercommissie constateert dat alle verbonden partijen gedurende een jaar het gemeentebestuur van informatie voorzien over de voortgang van de taakuitvoering en de prestaties. Lang niet alle informatie is echter gerelateerd aan de gemeentelijk doelen of gericht op de specifieke situatie van de gemeente Woerden. Prestaties zijn vaak niet te herleiden tot effecten voor Woerden.

Verbonden partijen voorzien het gemeentebestuur van adequate informatie over kostenontwikkelingen. Op basis van een schets van de feitelijke kostenontwikkeling voor de onderzochte verbonden partijen constateert de Rekenkamercommissie dat er voldoende inzicht bestaat in de oorzaken van kostenstijgingen.

Inzicht in (financiële) risico's is met name af te leiden uit de paragraaf Weerstandsvormen die de verbonden partijen in hun begroting en jaarrekening op dienen te nemen. Hoewel formele risicomanagementsystemen niet zijn aangetroffen bij de verbonden partijen, ziet de Rekenkamercommissie in begrotingen wel aspecten van risicomanagement terugkomen, met uitzondering van de begroting van het Werkvoorzieningschap de Sluis.

⁸⁴ Gesprekken ambtelijke organisatie, juli 2007.

De Rekenkamercommissie stelt vast dat de informatie die verbonden partijen aanleveren, over het algemeen voldoet aan de behoefte van het gemeentebestuur van Woerden.

Informatie over activiteiten en prestaties

Begroting en jaarrekening, maar ook tussentijdse documenten als managementrapportages, tussenrapportages, voortgangsberichten, uitvoeringsrapportages, voor- of najaarsnota's e.d. zijn over het algemeen goede manieren om gemeentebesturen te informeren over (de voortgang van) beleid en dienstverlening. In onderstaande tabel is aangegeven welke stukken, naast begroting en jaarstukken, door de verbonden partijen in 2006 zijn aangeleverd, of die betrekking hebben op 2006. Uit de tabel blijkt dat, behalve het Recreatieschap Stichtse Groenlanden, alle verbonden partijen een of meer rapportages aan de gemeente hebben gezonden of uitgebracht. I Drie voorbeelden van de wijze waarop in tussenrapportages inzage wordt gegeven in de voortgang van de dienstverlening worden verder uitgewerkt: de GGD Midden-Nederland, Milieudienst Noord-West Utrecht het Werkvoorzieningschap De Sluis.

Verbonden partij	Tussentijdse rapportages
AVU	– Sorteeraanlyse
GGD	– Voorjaarsnota 2006
Milieudienst	– Managementrapportage 1 januari-1 juli 2006 – Rapportage urenbesteding t/m 1e kwartaal 2006 – Rapportage urenbesteding t/m 2e kwartaal 2006 – Rapportage urenbesteding t/m 3e kwartaal 2006
Recreatieschap	
Veiligheidsregio	
De Sluis	– Voortgangsbericht juni 2006 – Voortgangsbericht 3 ^e kwartaal 2006 – Rapportage 1 ^e halfjaar Uitvoering WSW

Tabel 4.3: voortgangsinformatie van verbonden partijen (naast begroting en jaarrekening)

1. GGD Midden-Nederland

In de programmabegroting van de GGD Midden-Nederland is de volgende doelstelling opgenomen: "De doelstelling van de GGD is [derhalve] uitvoering geven aan, dan wel ondersteuning bieden bij de gemeentelijke taken zoals vastgelegd in de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid".⁸⁵ In de programmabegroting wordt deze doelstelling vertaald in één programma, dat bestaat uit een viertal clusters van producten.⁸⁶ Alleen de producten waaraan de gemeenten een bijdrage op inwonersbasis leveren (de basistaken), zijn de programmabegroting opgenomen.⁸⁷ Uit de begroting is niet af te leiden wat de

⁸⁵ GGD Midden-Nederland, Begroting 2006 (concept), p. 3.

⁸⁶ GGD Midden-Nederland, Begroting 2006 (concept), p. 3

⁸⁷ GGD Midden-Nederland, Begroting 2006 (concept), p. 4

GGD Midden-Nederland precies voor de gemeente Woerden gaat doen, en welke kosten dat met zich meebrengt.

In paragraaf 3.3 zijn voorbeelden beschreven van doelen die voortvloeien uit de nota Volksgezondheidsbeleid van de Gemeente Woerden en die expliciet raken aan de taakuitvoering door de GGD Midden-Nederland. Deze doelen hebben bijvoorbeeld betrekking op activiteiten om psychosociale problemen terug te dringen (eenzaamheidsbestrijding) en activiteiten gericht op het terugdringen van het gebruik van genotsmiddelen bij jongeren (alcohol, roken e.d.) en het pedagogisch spreekuur door Weidesticht en GGD. Deze doelen komen niet herkenbaar terug in de begroting van de GGD Midden-Nederland.

De GGD Midden Nederland heeft in 2006 een gids uitgebracht waarin de uitvoering van de activiteiten in het kader van het lokaal gezondheidsbeleid verantwoord wordt, inclusief een overzicht van verwachte en behaalde resultaten.⁸⁸ Op detailniveau legt de GGD Midden-Nederland in dit document verantwoording af over de basistaken die zijn uitgevoerd voor de gemeente Woerden. Zo wordt bijvoorbeeld voor de basistaak 'Kwaliteitsverbetering van de preventieprogramma's' het behaalde resultaat weergegeven: "Het preventieprogramma 'De Familie Lekkerbek' is uitgebreid geëvalueerd en op punten aangepast".⁸⁹

In dezelfde Gids komen de taken aan de orde die uit de gemeentelijke Volksgezondheidsnota's voortvloeien (in de Gids worden ze 'prioriteiten' genoemd). In een aantal gevallen wordt wel het *verwachte* resultaat aangegeven. Zo wordt voor de prioriteit 'psychosociale problematiek' aangegeven dat een Voortgangsrapportage voor negen gemeenten, waaronder Woerden, wordt opgeleverd. Voor geen van de vier prioriteiten uit de nota van Woerden wordt echter, zoals bij de basistaken wel het geval is, het *behaalde* resultaat aangegeven.

2. Milieudienst Noord-West Utrecht

Een goed voorbeeld van tussentijdse voortgangsrapportages wordt aangetroffen bij De Milieudienst Noord-West Utrecht. Deze verbonden partij brengt managementrapportages uit die aan het college worden gezonden. De indeling van de programmabegroting wordt gehanteerd, er wordt aangegeven welke productie is geleverd en die productie wordt afgezet tegen de begroting. Ook wordt een urenverantwoording gegeven. Daarnaast worden financiële overzichten gegeven van de urenverantwoording per kwartaal. De gegevens zijn uitgesplitst naar gemeenten, waarmee de voortgang van activiteiten transparant wordt voor de gemeente Woerden. Dit gaat echter niet zover dat een direct verband kan worden gelegd met gemeentelijke doelstellingen. Er wordt bijvoorbeeld niet teruggegrepen op een expliciet doel dat de gemeente

⁸⁸ GGD-Gids 2006, verantwoording Gemeente Woerden, GGD Midden-Nederland.

⁸⁹ GGD-Gids 2006, verantwoording Gemeente Woerden, GGD Midden-Nederland, p. 4.

Woerden via de Milieudienst wil realiseren (controles in het buitengebied om verontreiniging te voorkomen, zie paragraaf 3.3).

Een vergelijking tussen de begroting en jaarrekening is overigens in het geval van de Milieudienst Noord-West Utrecht minder eenvoudig. De begroting is opgebouwd rond een aantal producten. Deze komen terug in de jaarrekening. De begroting geeft *per gemeente* een overzicht van de producten, terwijl de jaarrekening *per product* een overzicht geeft van de bedragen per gemeente. De bedragen op productniveau in de jaarrekening komen niet overeen met die in de begroting (met uitzondering van het product 'bedrijfsgerichte milieutaken'). Er kan dus niet worden vastgesteld in welke mate de doelen met de voorgestelde activiteiten zijn behaald.

3. Werkvoorzieningschap De Sluis

Werkvoorzieningschap De Sluis heeft in 2006 tussentijds inzage gegeven in de voortgang van beleid en dienstverlening door middel van tussentijdse rapportages, de zogenoemde 'voortgangsberichten' die aan de deelnemende gemeenten worden gezonden. In 2006 zijn er daarvan twee verschenen.⁹⁰ In het eerste voortgangsbericht wordt ingegaan op activiteiten die door Werkvoorzieningschap De Sluis worden uitgevoerd in relatie tot de beleidsdoelstellingen.⁹¹ In financieel opzicht wordt van de dienstverlening in het eerste half jaar van 2006 geconcludeerd dat de stand van zaken beter is dan volgens de begroting verwacht zou mogen worden, door betere prestaties en enkele meevallers. Er wordt gewezen op positieve adviezen van het algemeen bestuur en de ondernemingsraad op het beleidsplan. Ook in het tweede voortgangsbericht wordt verder ingegaan op de ontwikkeling in activiteiten en komt bijvoorbeeld de sanering van het negatief eigen vermogen van de NV aan de orde.⁹² De informatie in het voortgangsbericht is niet specifiek gericht op de afzonderlijke deelnemende gemeenten.

Informatie over kosten en (financiële) risico's

Informatie door verbonden partijen over kosten en risico's van samenwerking vindt met name plaats via de begroting en jaarstukken. Tabel 4.4 geeft een overzicht van de kostenontwikkeling per verbonden partij. Daarbij is tussen haakjes aangegeven met hoeveel procent de kosten ten opzichte van het voorgaande jaar zijn toegenomen. Dat deze percentages hoger liggen dan een paar procenten inflatiecorrectie wil niet zeggen dat er sprake is van 'ontoelaatbare' of onverklaarbare kostenstijging. Immers, indien de gemeente ten opzichte van het voorgaande jaar een groter pakket aan diensten afneemt, of indien bijvoorbeeld het inwoneraantal gegroeid is, stijgen de kosten van de

⁹⁰ Daarmee heeft de verbonden partij overigens niet voldaan aan de eigen gemaakte planning van een voortgangsbericht per kwartaal. Het eerste voortgangsbericht verscheen over het eerste half jaar. Het voortgangsbericht over het vierde kwartaal is in het jaaroverzicht over heel 2006 opgenomen.

⁹¹ Voortgangsbericht juni 2006.

⁹² Voortgangsbericht 3^e kwartaal 2006.

taakuitvoering door de verbonden partij mee. (Zie paragraaf 3.4 waar de kaders over kosten, kostenbeheersing en –ontwikkeling aan de orde kwamen).

	AVU	GGD	Milieudienst	Recreatie-schap	Veiligheids-regio	De Sluis ⁹³
2005 jaarrekening	1.656.092	499.877	1.023.500	149.525	214.704	223.391
2006 jaarrekening	1.621.512 ⁹⁴ (-2,0%)	516.828 ⁹⁵ (+3,0%)	1.092.000 (+7,0%)	147.882 (-1,0%)	244.165 (14,0%)	203.699 (-9,0%)
2007 begroting	1.707.971 (+5,3%)	533.667 (+3,3%)	1.092.964 (+0,01%)	153.352 (+3,7%)	306.309 (+25,5%)	390.000 (+91,5%)

Tabel 4.4: kosten en kostenontwikkeling per verbonden partij

Over het algemeen zijn de kostenontwikkelingen goed toegelicht vanuit de verbonden partij. Het is traceerbaar en verifieerbaar waar de oorzaak ligt van kostenstijgingen.

Zo laat de GGD de laatste twee jaar een kostenstijging zien van (ruim) 3% per jaar; één procent meer dan de 2% die was begroot. In 2006 is één begrotingswijziging aan de raad voorgelegd. Voor een deel is de kostenstijging te herleiden tot de integratie van taken rond de medische opvang van asielzoekers in de GGD-organisatie. Daarnaast krijgt de GGD te maken met extra kosten als gevolg van de uitvoering van de Wet Kinderopvang 2005. De begrotingswijziging heeft geleid tot een verhoging van de gemeentelijke bijdrage met één procent ten opzichte van de originele begroting van 2006.⁹⁶

Voor de Milieudienst Noord-West Utrecht nam de gemeentelijke bijdrage van Woerden voor 2006 ten opzichte van 2005 met 7% toe.⁹⁷ Ook hier geldt dat de kostenstijging een aantal goed uit de begroting af te leiden oorzaken kent, zoals gestegen salaris en werkgeverlasten (deels een inhaaleffect voor 2005) en taakuitbreiding als gevolg van het BANS-klimaatbeleid.⁹⁸

De forse kostenstijgingen van 14% , respectievelijk 25% bij de Veiligheidsregio Utrecht hebben diverse, goed uit de begroting en jaarrekening op te maken

⁹³ Omdat alle bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening zijn overgedragen aan De Sluis zijn in de gemeentelijke begroting en jaarrekening alleen de bijdrage in de exploitatie te vinden.

⁹⁴ De cijfers van de jaarrekening 2006 zijn nog onder voorbehoud van definitieve vaststelling van de jaarrekening.

⁹⁵ De cijfers van de jaarrekening 2006 zijn nog onder voorbehoud van definitieve vaststelling van de jaarrekening.

⁹⁶ GGD, Besluit Begrotingswijziging nr. 1, 15 december 2005, Voorstel aan B&W, 1^e begrotingswijziging GGD MN 2006, gemeente Woerden, 27 februari 2006, Raadsvoorstel Begrotingswijziging GGD Midden Nederland 2006, gemeente Woerden, 27 februari 2006.

⁹⁷ Begroting 2006, Milieudienst Noord-West Utrecht, p. 15 – 20.

⁹⁸ Betreft afspraken over reductie van broeikasgassen in het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl. Zie <http://duurzaambouwen.sinternovem.nl/>.

oorzaken. In het hoofdstuk 'toelichting op nieuw beleid' van de Programmabegroting wordt ingegaan op nieuwe beleidsontwikkelingen en de gevolgen die deze hebben voor de inwonerbijdrage.

Bijlage 9 bevat een gedetailleerdere uitwerking van de oorzaken voor kostenstijgingen voor de GGD, de Milieudienst, de Veiligheidsregio en De Sluis.

Informatie over risico's van samenwerking

Het aangaan van samenwerking in een verbonden partij brengt risico's met zich mee. Deze risico's zijn niet alleen financieel van aard maar raken aan allerlei zaken die met het functioneren van organisaties te maken hebben. Deze risico's doen zich zowel voor in de omgeving van de verbonden partij (risico's door maatschappelijke en economische ontwikkelingen, wet- en regelgeving) als in de interne organisatie.

Risicomanagementsystemen

Door het uit huis plaatsen van taken komt ook het zicht op risico's op afstand van de gemeente te liggen. Juist daarom is het van belang dat een verbonden partij inzicht geeft in de risico's die het bereiken van de afgesproken doelen in gevaar kunnen brengen. Dit kan door middel van een risicomanagementsysteem. Ambtenaren in Woerden maken geen melding van een specifiek risicomanagementsysteem dat door verbonden partijen gehanteerd wordt.

Risicomanagementsysteem: een korte toelichting

Een goed risicomanagementsysteem betekent dat op project- en concernniveau risicoanalyses uitgevoerd worden. Daarbij komen zowel een inventarisatie als de monitoring van de risico's aan de orde. Deze worden vertaald in projectplannen jaarlijkse managementplannen. Daarmee wordt verifieerbaar dat de methode daadwerkelijk in de praktijk wordt toegepast. Een adequaat risicomanagementsysteem behelst daarnaast dat wordt vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het risicomanagement. In het kader van een goed functionerend risicomanagementsysteem worden afspraken gemaakt over de wijze en het moment waarover richting betrokkenen gecommuniceerd dient te worden over risico's.

Informatie over risico's via de paragraaf Weerstandsvermogen

Het Besluit Begroting en Verantwoording schrijft voor de paragraaf weerstandsvermogen (in de begroting en jaarstukken van verbonden partijen) ten minste een inventarisatie van de risico's bevat.⁹⁹

Alle verbonden partijen, op het Werkvoorzieningschap De Sluis na, geven in de paragraaf Weerstandsvermogen in hun begroting inzicht in de risico's. De wijze waarop dat gebeurt loopt sterk uiteen. Zo beschrijft het Recreatieschap Stichtse Groenlanden in algemene termen wat wordt verstaan onder risico's en dat het vóórkomen van risico's leidt tot hogere lasten en daarmee tot

⁹⁹ Besluit Begroting en Verantwoording, artikel 11 lid 2.

beperking van beleid of hogere deelnemersbijdragen: "Risico's zijn het gevaar voor schade of verlies als gevolg van interne en externe omstandigheden. Hierbij wordt gedacht aan bodemverontreiniging, vandalisme, rente en dergelijke. Extra lasten zullen direct leiden tot beperking van het beleid of tot verhoging van de deelnemersbijdragen."¹⁰⁰ Omdat de jaarrekening ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog niet kon worden aangeleverd, kunnen geen uitspraken worden gedaan over de risico's die zich hebben voorgedaan en de daarmee gepaard gaande kosten.¹⁰¹

Andere verbonden partijen, zoals de GGD Midden-Nederland, de Milieudienst Noord-West Utrecht en de Veiligheidsregio Utrecht geven tot in detail weer welke risico's zich kunnen voordoen.

1. Milieudienst Noord-West Utrecht

De risico's met betrekking tot de Milieudienst hebben vooral betrekking op allerlei personele en salariële aspecten. Zo wordt gerefereerd aan onzekerheid met betrekking tot de uitkomst van CAO-onderhandelingen, compensatie voor werkgeverslasten en kosten voor een zieke werknemer. De jaarrekening gaat voor nagenoeg alle risico's in op kosten en opbrengsten.

2. GGD Midden-Nederland

De risico's van de GGD Midden-Nederland hebben vooral betrekking op de onzekerheid met betrekking tot contracten (die een zodanig zijn aangegaan dat die niet binnen één jaar kunnen wegvallen) en specifieke diensten die afhankelijk zijn van externe ontwikkeling. Met betrekking tot het Reizigersspreekuur wordt opgemerkt: "[...] heeft afgelopen jaren een continue stijging laten zien, maar is gevoelig voor internationale ontwikkelingen (terreurdreiging, oorlog, besmettelijke ziekten). Om de schommelingen op te vangen wordt bij een deel van het personeel gewerkt met flexibele contracten". Omdat de jaarrekening niet is aangeleverd kan niets worden gezegd over risico's die zich hebben voorgedaan en de daarmee gepaard gaande kosten.

3. Veiligheidsregio Utrecht

Ten slotte de Veiligheidsregio Utrecht: in de begroting wordt per monodiscipline aangegeven wat de risico's zijn, variërend van de afhankelijkheid van de rijksbijdrage tot de afhankelijkheid van de weersomstandigheden voor het vliegen en blussen ten tijde van enorme droogte. De jaarrekening grijpt terug op risico's in de begroting, die tot concrete bestedingen hebben geleid.

4. Afvalverwijdering Utrecht

Opvallend aan de risico's van de Afvalverwijdering Utrecht is dat ze wel worden beschreven in de begroting: "Als er al een tegenvaller kan ontstaan dan is dat veelal het gevolg van nieuw Rijksbeleid met name op het

¹⁰⁰ Begroting 2006 Recreatieschap Stichtse Groenlanden, p. 25.

¹⁰¹ Inmiddels is bekend dat de jaarrekening in september aan de raad zal worden voorgelegd.

belastinggebied (stortbelasting, energiebelasting)¹⁰², maar dat de jaarrekening geen paragraaf Weerstandsvermogen bevat. Daarmee is onduidelijk of risico's zich hebben voorgedaan en welke kosten daarmee zijn gemoeid.

Ook uit de gesprekken met ambtenaren is gebleken dat inzicht in kosten en risico's via de begroting (bijvoorbeeld Afvalverwijdering Utrecht) of productenboek (bijvoorbeeld Veiligheidsregio Utrecht) van de verbonden partij wordt gegeven of via de paragraaf over verbonden partijen in de programmabegroting van de gemeente (bijvoorbeeld Milieudienst Noord-West Utrecht).¹⁰³

4.3 Tijdige aanlevering van informatie voor het gemeentebestuur

Naast de vraag in hoeverre de informatie die de verbonden partij aan het gemeentebestuur aanlevert relevant is, is van belang of deze informatie tijdig wordt aangeleverd. Met name wordt ingegaan op de vraag of het gemeentebestuur de informatie ontvangt die conform afspraak geleverd zou moeten worden (zie paragraaf 4.1).

De Rekenkamercommissie constateert dat alle verbonden partijen, met uitzondering van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden, een begroting en jaarrekening aanleveren, waarin (conform de BBV-eis) een onderscheid wordt gemaakt tussen beleid en de financiële consequenties daarvan.

De Rekenkamercommissie merkt op dat op basis van de aangeleverde stukken in veel gevallen niet te achterhalen is of de documenten tijdig zijn aangeleverd. Slechts voor één document over het jaar 2006 kan met zekerheid worden vastgesteld dat het tijdig aan de gemeente Woerden is verzonden. Op één partij na leveren alle verbonden partijen documenten te laat aan.

Feitelijk geleverde informatie

Zoals in paragraaf 4.1 is uitgewerkt, dienen verbonden partijen een begroting en jaarrekening aan te leveren. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of verbonden partijen dit daadwerkelijk gedaan hebben en of voldaan is aan de eisen die daaraan worden gesteld in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).¹⁰⁴ Het BBV schrijft onder andere¹⁰⁵ voor dat de

¹⁰² Rekening AVU 2006, Afvalverwijdering Utrecht, p. 18.

¹⁰³ Gesprekken ambtelijke organisatie, juli 2007.

¹⁰⁴ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/informatie/deelnemers-enquetes/decentrale-overheid/kredo/gemeente-of-gr/iv3-modellen/default.htm> en de notitie Verbonden partijen van het Ministerie van BZK en het IPO, editie juli 2005, p. 23.

¹⁰⁵ De reikwijdte van het onderzoek is niet zodanig dat de begroting en jaarstukken worden getoetst op alle eisen die daarvoor vanuit het BBV gelden. De drie belangrijkste

begroting bestaat uit een beleidsbegroting en een financiële begroting¹⁰⁶, dat de jaarstukken bestaan uit een jaarrekening en een jaarverslag¹⁰⁷ en dat de begroting en jaarrekening identiek zijn ingericht.¹⁰⁸

Begroting

Tabel 4.2 geeft een overzicht van de wijze waarop college en/of raad in (of over, zoals bij de jaarstukken) het jaar 2006 feitelijk informatie aangereikt kregen van de verbonden partijen. Daarbij worden de termen overgenomen die de verbonden partijen zelf hanteren.

Aan de eis dat de begroting bestaat uit een beleidsbegroting en een financiële begroting voldoen de meeste verbonden partijen, al zijn de termen soms anders. Zo spreekt de begroting van de Afvalverwijdering Utrecht van 'programmabegroting' en is er een hoofdstuk getiteld 'Financieel beleid' waarin een paragraaf 'De begroting van uitgaven en inkomsten' is opgenomen. De GGD Midden-Nederland spreekt van een hoofdstuk 'Programmabegroting' en een hoofdstuk 'Begroting van uitgaven en inkomsten'. De begroting van Milieudienst Noord-West Utrecht heeft een hoofdstuk 'Wat willen we bereiken en wat gaan we ervoor doen' en een hoofdstuk 'Financiële begroting'.

De begroting van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden maakt (ook niet in de geest) geen onderscheid in beleidsbegroting en financiële begroting. De Programmabegroting is vooral financieel van aard.

Jaarstukken

De jaarstukken van vier van de zes verbonden partijen bestaan uit zowel een jaarverslag als een jaarrekening, conform de eisen van de BBV. Dat geldt voor de jaarstukken van de Afvalverwijdering Utrecht, de Milieudienst Noord-West Utrecht, het Recreatieschap Stichtse Groenlanden en de Veiligheidsregio Utrecht. Voor de jaarstukken van de GGD Midden-Nederland is een beoordeling niet mogelijk (de jaarstukken 2006 waren ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar). Voor Werkvoorzieningschap De Sluis is het beeld diffuus. De jaarstukken van de NV¹⁰⁹ voldoen wel aan de eis van het BBV, die van de gemeenschappelijke regeling¹¹⁰ niet. Daarin zijn wel een programmaverantwoording en een geconsolideerde jaarrekening opgenomen, maar een jaarverslag ontbreekt.

met het oog op dit onderzoek, namelijk heeft de raad voldoende mogelijkheden om te sturen en te controleren, worden wel belicht.

¹⁰⁶ Besluit Begroting en Verantwoording, artikel 7 lid 1.

¹⁰⁷ Besluit Begroting en Verantwoording, artikel 24 lid 1.

¹⁰⁸ Besluit Begroting en Verantwoording, artikel 4 lid 1. "Een identieke opzet van begroting en jaarstukken is [...] wezenlijk voor het inzicht van provinciale staten en de raad voor hun controlerende taak."

¹⁰⁹ Jaarbericht 2006 De Sluis Groep, 8 mei 2007.

¹¹⁰ Jaarbericht 2006 WVS De Sluis, 16 mei 2007.

Verbonden partij	Begroting	Jaarstukken
AVU	– Programma- en Productbegroting 2006	– Rekening 2006 (Jaarverslag en jaarrekening)
GGD	– Begroting 2006 ¹¹¹	– Jaarverslag 2006
Milieudienst	– Begroting 2006	– Jaarverslag 2006 – Jaarrekening 2006
Recreatieschap	– Programma-begroting 2006 – Productenbegroting 2006	– Jaarverslag ¹¹² – Jaarrekening ¹¹³
Veiligheidsregio	– Begroting 2006 ¹¹⁴	– Jaarstukken 2006 (Jaarverslag en jaarrekening)
De Sluis	– Begroting 2006	– Jaarbericht 2006 De Sluis Groep (over NV) – Jaarbericht 2006 WVS De Sluis (over GR)

Tabel 4.5: door verbonden partijen aan Woerden toegestuurde informatie

Tijdige informatie

Voor het jaar 2006 kan met regelmaat niet worden achterhaald of verbonden partijen de stukken tijdig aangeleverd hebben. Vastgesteld kan worden dat met betrekking tot de jaarstukken (rekening) van 2006 slechts één verbonden partij op tijd was, te weten de Milieudienst. Ter vergelijking is de tijdigheid van de aanlevering van de begroting 2007 opgenomen. Daarin is enige verbetering te zien; drie van de zes partijen leveren de begroting tijdig aan de gemeente aan. Opvallend is dat in de gesprekken in de ambtelijke organisatie geregeld wordt aangegeven dat het knelpunt niet zozeer in de aanlevering van de stukken van de verbonden partij ligt, maar in de lange interne doorlooptijd van een document dat aan de raad moet worden voorgelegd.¹¹⁵

Tijdige aanlevering door	Begroting 2006	Rekening 2006	Begroting 2007
AVU	ja	-	-
GGD	-	nee, 23 dagen te laat	ja
Milieudienst	-	Ja	ja
Recreatieschap	nee, maand te laat	nee, 10 weken te laat	ja
VRU	-	nee, 9 dagen te laat	nee, 6 weken te laat
De Sluis	-	nee, 16 dagen te laat	-

Tabel 4.6 Tijdige aanlevering van stukken door verbonden partijen

¹¹¹ Er is geen officiële publicatie aangeleverd.

¹¹² Niet aangeleverd.

¹¹³ Niet aangeleverd.

¹¹⁴ Begroting 2006 niet aangeleverd. Er is wel een concept-begroting aangeleverd.

¹¹⁵ Groepdsgesprek raadsleden en ambtelijke organisatie, juli 2007. Ambtenaar die betrokken is bij De Sluis geeft aan dat verplichte stukken niet altijd tijdig door De Sluis worden toegezonden. Ambtenaar voor Recreatieschap Stichtse Groenlanden geeft aan dat stukken over het algemeen NIET tijdig worden toegestuurd.

5 INFORMATIEVOORZIENING: COLLEGE – RAAD

Dit hoofdstuk behandelt de vraag in hoeverre het college (en de ambtelijke organisatie) politieke kaderstelling en controle actief ondersteunen door de raad te voorzien van adequate informatie over verbonden partijen. Adequate informatie wordt vertaald als informatie die inhoudelijk relevant is voor de raad en informatie die de raad tijdig wordt aangeboden met het oog op bijsturing en controle.

5.1 Afspraken over informatievoorziening tussen college en raad

De informatievoorziening vanuit het college aan de raad is voor een groot deel afhankelijk van de informatie die de verbonden partijen doorstuurt naar de gemeente. Immers, “als het college geen adequate informatie van de verbonden partij ontvangt, dan krijgt de raad ook geen adequate informatie van het college.”¹¹⁶ In deze paragraaf wordt bekeken welke afspraken tussen college en raad richting geven aan de informatievoorziening over samenwerking in verbonden partijen.

De Rekenkamercommissie constateert dat tussen de raad en het college geen sprake is van vaste afspraken over aan te leveren informatie, qua soort, moment of qua inhoud. Incidenteel verzoekt de raad het college om meer/ andere of extra informatie te leveren. De instellingsbesluiten geven het college houvast om te bepalen welke informatie in ieder geval bij de raad terecht moet komen.

De instellingsbesluiten geven voor een deel richting aan de wijze waarop het college de raad van informatie kan voorzien over verbonden partijen. Voor de meeste verbonden partijen moeten de (ontwerp)begroting en de jaarrekening aan de raad worden voorgelegd – in de regel met advies van het college. In paragraaf 4.1 is dit aspect aan de orde gekomen. Buiten de afspraken die voortvloeien uit de instellingsbesluiten kunnen raad en college ook aanvullende afspraken maken over welke informatie wanneer over verbonden partijen versterkt wordt.

Uit de stukken én de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken blijkt niet dat er aanvullende afspraken zijn vastgelegd tussen college en raad over dit onderwerp. Tijdigheid van aanlevering van informatie is geen onderwerp van gesprek tussen college en raad. Incidenteel doet de raad wel verzoeken aan het college om informatie of over de wijze waarop informatie

¹¹⁶ Ministerie van BZK/ IPO, Verbonden Partijen, juli 2005.

moet worden aangeleverd. Drie voorbeelden zijn in onderstaand kader uitgewerkt.

Werkvoorzieningschap De Sluis

Op 16 februari 2006 heeft de raad een motie aangenomen met betrekking tot het Werkvoorzieningschap De Sluis. De raad heeft verzocht om periodieke (bijvoorbeeld twee- of driemaandelijks) informatie over de voortgang van de reorganisatie, de kwaliteit/ kwantiteit van de werkzaamheden en een financiële terugkoppeling die met name gericht is op de hoogte van de dotatie die de vier gemeenteraden aan Werkvoorzieningschap De Sluis zullen moeten gaan doen.¹¹⁷

Veiligheidsregio Utrecht

In het besluitvormingsproces rond de oprichting van de Veiligheidsregio Utrecht (zomer 2004) geeft de raad op advies van het college als voorwaarde mee dat de verbonden partij via een SMART-geformuleerde productbegroting informatie moet verschaffen over de (voorgenomen) taakuitvoering.¹¹⁸

Recreatieschap De Stichtse Groenlanden

In een raadsvoorstel over het jaarverslag en de jaarrekening 2005 van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden het volgende opgemerkt: "Een aanbeveling t.a.v. het jaarverslag en de jaarrekening is om in het begin een samenvatting te geven van het resultaat over 2005 met daarbij een korte analyse (oorzaken afwijkingen en de bestemming van het resultaat). Dit zal het jaarverslag en jaarrekening financieel makkelijker leesbaar maken."¹¹⁹

Door het ontbreken van door de raad gestelde kaders ten aanzien van de wijze van informatievoorziening wordt dit in de praktijk ingevuld via de visie die het college hierover heeft. Uit de interviews blijkt dat het college de raad over het algemeen niet op het niveau van afzonderlijke verbonden partijen, maar op het niveau van beleidsterreinen en beleidsthema's, informeert: "In raad zou je ook niet moeten spreken over verbonden partijen maar over beleidsthema's en op die manier kun je dan zijdelings de verbonden partijen behandelen."¹²⁰

5.2 Relevante informatie voor de raad

Relevante informatievoorziening stelt de raad in staat te controleren of de verbonden partijen bijdragen aan het behalen van de gestelde doelen en resultaten. Relevante informatievoorziening voor de raad is informatie die gericht is op de voortgang van de taakuitvoering door de verbonden partijen, informatie die aansluit bij de gemaakte prestatieafspraken en de politieke keuzen van de raad in Woerden. Daarnaast is adequate informatie over kosten en (financiële) risico's van groot belang.

¹¹⁷ Zie raadsnotulen gemeente Woerden, 15/ 16 februari 2006 en de notulen van de Commissie Zorg, gemeente Woerden, 14 september 2005 en 30 november 2005.

¹¹⁸ Raadsvoorstel Veiligheidsregio Utrecht i.o., 30 augustus 2004, p. 3 en de notulen raadsvergadering gemeente Woerden, 30 augustus 2004, p. 26.

¹¹⁹ Raadsvoorstel betreffende het jaarverslag en jaarrekening 2005 van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden, gemeente Woerden, 1 juni 2006.

¹²⁰ Gesprekken bestuurders, juli 2007.

De Rekenkamercommissie constateert dat de informatie van het college aan de raad over het algemeen gekoppeld is aan de begroting en de jaarrekening van de verbonden partijen. Het college informeert de raad daarbij met name over uitvoering van taken en de daarmee gepaard gaande kosten.

De Rekenkamercommissie ziet dat in de informatie vanuit het college slechts in beperkte mate een relatie aanwezig is tussen de resultaten van de samenwerking en 'Woerdens beleid'. Met andere woorden: de mate waarin de taken van de verbonden partijen bijdragen aan maatschappelijke effecten voor Woerden en wat daarmee 'de opbrengst' van de samenwerking is, blijft grotendeels onhelder. De Rekenkamercommissie stelt bovendien vast dat de informatie vanuit het college zelden een direct verband legt met reeds vastgestelde beleidskaders van de raad.

Informatie over de kosten en financiële risico's van de samenwerking in verbonden partijen is wisselend van kwaliteit, maar over het algemeen adequaat. Er is echter weinig aandacht voor andere dan financiële risico's in de stukken van het college, terwijl de Rekenkamercommissie constateert dat zich wel minimaal twee andere, meer bestuurlijk-organisatorische risico's voordoen. Ten eerste de 'dubbele pet' van wethouders, als portefeuillehouder van de gemeente en als bestuurlid van een verbonden partij. Ten tweede de extra bestuurslaag die met ieder samenwerkingsverband gecreëerd wordt, hetgeen de mogelijkheden voor sturing en controle kan beïnvloeden. In het geval van het Werkvoorzieningschap De Sluis is zelfs sprake van de overdracht van taken via twee lagen: van de gemeente naar de Gemeenschappelijke Regeling en vervolgens van de Gemeenschappelijke Regeling naar de NV uitvoeringsorganisatie.

Uit de raadsnotulen en raadsvoorstellen die de rekenkamercommissie heeft bestudeerd blijkt de manier waarop het college de raad van informatie voorziet grofweg als volgt te verlopen.

- De raad wordt geïnformeerd over de ontvangst van stukken van de verbonden partijen, zoals jaarrekeningen en begrotingen, door middel van de lijst van ingekomen stukken.
- De raad besluit vervolgens deze stukken ter afdoening in handen van het college of de griffie te stellen.¹²¹
- Vervolgens ziet de raad deze afdoening terug in de vorm van een raadsvoorstel waarin het college een bestuurlijke reactie of een samenvatting geeft over het betreffende stuk.
- De behandeling in de raad van deze stukken gebeurt over het algemeen via de hamerstukkenlijst.¹²²

¹²¹ Oriënterende gesprekken ambtelijke organisatie mei 2007 en raadsnotulen 2006.

¹²² Raadsnotulen 2006.

De raadsvoorstellen beperken zich in het algemeen tot een toelichting op/ samenvatting van het achterliggende document van de verbonden partij. Het college benoemt de consequenties van de informatie van de verbonden partij voor Woerden. Er zijn geen voorbeelden aangetroffen waarbij het college de resultaten van eigen of aanvullend onderzoek of een andere bron van informatie toevoegt aan het raadsvoorstel.

Informatie over activiteiten, resultaten en maatschappelijke effecten

Informatie over de feitelijke taakuitvoering door de verbonden partijen (in activiteiten, in uren, in personele inzet) is in de regel goed te herleiden uit de raadsvoorstellen en de achterliggende documenten van de verbonden partijen. Het college maakt daarbij richting de raad echter slechts een summiere vertaalslag van activiteiten naar uitvoeringsprestaties en effecten voor de Woerdense samenleving.

Een voorbeeld van een raadsvoorstel waarin een uitvoeringsprestatie wordt benoemd is het raadsvoorstel bij de begroting 2006 van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden. Voor het beheer van de recreatieterreinen en toebehoren wordt uitgegaan van een beheersniveau 'cijfer 6'. Het college licht toe wat het resultaat is van deze keuze voor een recreatiegebied op Woerdens grondgebied: "Dit betekent voor het Oortjespad in 2006 en 2007 een vervanging van de verouderde toiletgebouwen en in 2006 van het peuterbad en de speeltoestellen."¹²³

Een goed voorbeeld van een raadsvoorstel waarin een maatschappelijk effect wordt benoemd van de samenwerking met een verbonden partij is gevonden in het raadsvoorstel voor de begroting 2007 van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden. Hierin wordt wel melding gemaakt van een maatschappelijk effect, namelijk "[...] een gevarieerd aanbod aan recreatievoorzieningen in de open lucht bieden aan de bevolking van de stadsregio Utrecht, dat aansluit op de vraag van de regionale bevolking".¹²⁴

Informatie gericht op kaders van de raad en politieke keuzevraagstukken

De informatie van het college sluit niet aan op politieke keuzevraagstukken of op eerder door de raad vastgestelde kaders en beleidsuitgangspunten. Bestudering van relevante B&W-notities en raadsvoorstellen voor de zes onderzochte verbonden partijen laat zien dat het college de raad veelal niet expliciet informeert over de wijze waarop de door haar gestelde kaders zijn vertaald in het beleid en de taakuitvoering van de verbonden partij.

Hoewel in het model raadsvoorstel een standaard element is opgenomen waarin de link met een door de raad vastgesteld beleidskader kan worden

¹²³ Raadsvoorstel en besluit betreffende de ontwerpbegroting 2006 van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden, gemeente Woerden, augustus/ september 2005.

¹²⁴ Raadsvoorstel betreffende de ontwerpbegroting 2007 van het Recreatieschap de Stichtse Groenlanden, gemeente Woerden, 1 juni 2006.

aangegeven wordt hiervan weinig gebruik gemaakt.¹²⁵ Twee voorbeelden lichten deze bevinding nader toe.

1. Veiligheidsregio Utrecht

In het raadsvoorstel voor de vorming van de Veiligheidsregio Utrecht benadrukt het college dat de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot beter gecoördineerde acties op operationeel niveau. Het college stelt de raad voor in te stemmen met de vorming van de Veiligheidsregio.¹²⁶ Nergens in het voorstel wordt echter een link gelegd met het door de raad vastgestelde beleidskader in de Nota Integraal Veiligheidsbeleid 2003 – 2004.¹²⁷

2. GGD Midden-Nederland

In het raadsvoorstel waarin de begroting 2006 van de GGD Midden-Nederland wordt behandeld is een aparte paragraaf gewijd aan de gevolgen van de begroting voor de gemeente Woerden. In dit stuk wordt gemeld dat de GGD Midden-Nederland een maatwerk pakket levert waarmee extra geïnvesteerd kan worden zodat ingespeeld kan worden op de lokale problematiek.¹²⁸ Wat achterwege blijft is een melding over de wijze waarop voor Woerden met deze mogelijkheid wordt omgegaan en hoe dit aansluit bij het beleidskader 'Woerden Gezond' 2003 – 2007.

In hetzelfde raadsvoorstel over de begroting 2006 van de GGD Midden-Nederland vermeldt het college een aantal uitgangspunten van het algemeen bestuur, "die in grote mate bepalend zijn voor de inhoud van de begroting 2006". Onder deze uitgangspunten liggen politieke keuzen verscholen die niet als zodanig aan de raad worden gepresenteerd, zoals:

- uitbreiding van de capaciteit voor infectieziektebestrijding;
- uitbreiding van de formatie voor forensische geneeskunde;
- beëindiging van de taak Sociaal Medische Advisering.¹²⁹

Naast het feit dat de motivatie voor de keuzen niet aan de raad wordt gepresenteerd wordt ook hier geen link gelegd met het vastgestelde beleidskader in de Nota Volksgezondheidsbeleid 'Woerden Gezond' 2003 – 2007.¹³⁰ In het voorstel wordt onder het kopje 'Is sprake van reeds vastgesteld beleidskader?' uitsluitend gemeld dat de gemeente Woerden deel uitmaakt van de Gemeenschappelijke Regeling GGD Midden-Nederland.

¹²⁵ Bedoeld wordt het element in het model raadsvoorstel: "Is sprake van reeds vastgesteld beleidskader?"

¹²⁶ Raadsvoorstel Veiligheidsregio Utrecht, gemeente Woerden, augustus 2004.

¹²⁷ Zie tabel 3.1.

¹²⁸ Raadsvoorstel betreffende jaarrekening GGD 2004 en begroting 2006, gemeente Woerden, 13 oktober 2006.

¹²⁹ Raadsvoorstel betreffende jaarrekening GGD 2004 en begroting 2006, gemeente Woerden, 13 oktober 2006.

¹³⁰ Zie tabel 3.1.

Informatie over kosten

De inhoud van de raadsvoorstellen is meestal gericht op de kosten van de samenwerking. De raad ontvangt informatie over de kosten en opbrengsten van de samenwerking over alle zes de verbonden partijen, vaak gekoppeld aan de begroting en jaarrekening van de betreffende partij.¹³¹ Uit de bestudeerde raadsvoorstellen blijkt dat de hoeveelheid en kwaliteit van de informatie over kosten wisselend is.

In het algemeen wordt in de raadsvoorstellen voldoende informatie verstrekt over de koppeling tussen de begrotingen en de jaarrekeningen van de verbonden partijen en de door de raad vastgestelde kaders in de begroting en jaarrekening van de gemeente. In het kader zijn voorbeelden opgenomen over de wijze waarop het college de raad informatie levert over kosten en kostenontwikkelingen.

¹³¹ Volgens opgave vanuit de ambtelijke organisatie, zie de vragenlijsten in bijlage 4.

Afvalverwijdering Utrecht

"De begroting geeft technisch en financieel geen aanleiding tot het maken van op- of aanmerkingen. In een eerdere fase heeft de gemeente Woerden reeds aan de AVU te kennen gegeven dat het beleid wordt voortgezet dat gft afzonderlijk wordt ingezameld. Er wordt geadviseerd akkoord te gaan met de aangeboden begroting voor 2006 en de meerjarenbegroting voor de jaren 2007-2009."¹³²

GGD Midden-Nederland

"De wijzigingen hebben geleid tot een begroting welke sluit op een bijdrage voor de gemeenten van € 10,64 per inwoner. Dat is ten opzichte van 2005 een stijging van 2%, maar blijft echter binnen de kaderstellende bezuinigingsafspraken van 2004."¹³³

Recreatieschap Stichtse Groenlanden

"Naar aanleiding van de herijking en de bezuinigingen van subsidies heeft ons college in de vergadering van 12 april 2005 besloten om het Recreatieschap Stichtse Groenlanden te verzoeken voorstellen te ontwikkelen die ertoe leiden dat de Woerdense bijdrage met 10% wordt verminderd. [...] Aangekend werd *[door het DB]* dat de deelnemers al in een eerder stadium hebben ingestemd met het invoeren van het systeem van budgetfinanciering met ingang van 2006 en afspraken hebben gemaakt over de stijging van de deelnemersbijdragen. Men acht het niet wenselijk op deze reeds gevoerde discussie terug te komen. Aan het verzoek van de gemeente Woerden voorstellen te ontwikkelen is vooralsnog niet voldaan."¹³⁴

Veiligheidsregio Utrecht

"De veiligheidsregio gaat de gemeenten meer geld kosten. De BRUL en de GHOR zijn van mening dat de samenwerking echter minder meerkosten ten gevolge zal hebben. Anders gezegd, wanneer de gemeente de voorbereiding op de rampenbestrijding buiten het samenwerkingsverband om alleen zou moeten regelen, dan kost dit nog meer geld. [...] Deelname aan de veiligheidsregio veroorzaakt een structureel dekkingstekort van tussen de € 30.000,-- en € 37.000,--. Dit is bovenop de structurele stijging van de bijdrage aan de BRUL die al in de meerjarenbegroting is opgenomen. Aangezien deze structurele budgettoename ten behoeve van de veiligheidsregio niet is opgenomen in de meerjarenbegroting en ook niet in de prioriteitenplanning Woerden 2005 – 2008 zal e.e.a. tot een extra bezuinigingstaakstelling dienen te leiden."¹³⁵

Informatie over risico's

De raad ontvangt vooral informatie over financiële risico's. Deze informatie treft de raad aan in de paragraaf Verbonden Partijen in de Programmabegroting en (in mindere mate) in de raadsvoorstellen bij de jaarrekeningen of begrotingen. Niet financiële risico's, zoals bestuurlijke -/ organisatorische risico's zijn geen thema in de communicatie tussen het college en de raad.

Financiële risico's

De financiële verordening van de gemeente Woerden stelt dat in de paragraaf Verbonden Partijen in de jaarrekening en begroting ingegaan moet worden op eventuele problemen bij verbonden partijen.¹³⁶ In de paragraaf Verbonden Partijen komt dit niet onder deze noemer aan de orde. Er wordt bij een groot

¹³² Raadsvoorstel betreffende begroting 2006 AVU, maart 2005.

¹³³ Raadsvoorstel Jaarrekening GGD MN 2004 en begroting 2006, 13 oktober 2006.

¹³⁴ Raadsvoorstel Ontwerp-begroting 2006 Recreatieschap Stichtse Groenlanden, gemeente Woerden, 16 augustus 2005.

¹³⁵ Raadsvoorstel Veiligheidsregio Utrecht, gemeente Woerden, 30 augustus 2004.

¹³⁶ Financiële beheersverordening gemeente Woerden, artikel 20.

aantal verbonden partijen wel gesproken over te verwachten nieuwe ontwikkelingen. Dit maakt voor de raad niet in één oogopslag inzichtelijk in welke mate er wel of geen risico's spelen bij de verbonden partijen.

De financiële risico's rond het Werkvoorzieningschap De Sluis worden in de Programmabegroting wél toegelicht. "In het meerjarenperspectief 2007-2009 is uitgegaan van bestaand beleid, hoewel de ontwikkelingen bij De Sluis Groep reden geven voor financiële bezorgdheid. In de risicoparagraaf en bij 'niet uit de balans blijkende verplichtingen' wordt tevens ingegaan op De Sluis Groep."¹³⁷

Een voorbeeld van een risico dat vermeld wordt in een raadsvoorstel betreft het raadsvoorstel over het jaarverslag en de jaarrekening 2005 van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden. Hierin is aangegeven dat de accountantsverklaring bij de jaarrekening ontbreekt en dat dit gevolgen kan hebben voor de rechtmatigheidsverklaring.¹³⁸

Ook is een voorbeeld aangetroffen waarin een risico wel wordt besproken in het college, maar niet in de raad. Dit betreft een voorbeeld van de GGD Midden-Nederland. In 2004 stelt het college een wijziging in de Gemeenschappelijke Regeling voor aan de raad. Kern van de wijziging is dat alle deelnemende gemeenten voortaan garant staan voor leningen die de GGD Midden-Nederland aangaat. Dit naar aanleiding van een situatie eerder dat jaar, waarbij de GGD Midden-Nederland voor een lening bij de Bank Nederlandse Gemeenten (ten behoeve van de financiering van het nieuwe hoofdgebouw) bij iedere deelnemende gemeente apart garantstelling aan moest vragen. Deze situatie werd als onwenselijk ervaren. De afdeling Financieel Beleid van de gemeente Woerden heeft bedenkingen tegen de nieuwe constructie. Deze hangen samen met het financiële risico dat gepaard gaat met de wijziging: het aangaan van leningen werkt voortaan rechtstreeks door op de gemeente. De gemeente kan daardoor achteraf geconfronteerd worden met door de GGD Midden-Nederland aangegane financiële verplichtingen. Deze overwegingen zijn niet terug te vinden in het uiteindelijke raadsvoorstel.¹³⁹

Bestuurlijke -/ organisatorische risico's

Voor zover uit de bestudering van documenten in het kader van dit onderzoek kan worden opgemaakt, komen andere dan financiële risico's in de informatie-uitwisseling tussen college en raad niet aan de orde. In de gesprekken met

¹³⁷ Jaarrekening gemeente Woerden 2006, pagina 104.

¹³⁸ Raadsvoorstel betreffende het jaarverslag en jaarrekening 2005 van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden, gemeente Woerden, 1 juni 2006.

¹³⁹ Voorstel aan College van B&W, Wijziging Gemeenschappelijke Regeling GGD MN, 21 juni 2006, p. 2 en het raadsvoorstel van 30 augustus 2004. Overigens stelt de afdeling Financieel Beleid uiteindelijk wel voor akkoord te gaan met de wijziging, aangezien de wijziging van de regeling ook betekent dat de GGD met gunstigere voorwaarden leningen aan kan gaan. Dit werkt in positieve zin door op de deelnemende gemeenten.

ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen in Woerden zijn wel twee andere risico's van niet-financiële aard aan de orde gekomen.

Voorbeeld 1: 'dubbele petten problematiek'

Een aantal Woerdense wethouders verenigt ten aanzien van de sturing en controle op verbonden partijen twee functies. Ten eerste is de wethouder vanuit zijn of haar portefeuille verantwoordelijk voor het beleid waar de verbonden partij mede een bijdrage aan levert. Ten tweede is de wethouder bestuurslid van een verbonden partij. Er zijn situaties waarin de belangen van de gemeenten en de verbonden partij conflicteren. De 'dubbele pet' van de wethouder is in deze gevallen een mogelijk risico.

Voorbeeld 1: voorgenomen aankoop van het perceel van De Sluis

Bij de verkoop van het perceel waarop het Werkvoorzieningschap De Sluis gehuisvest is, is het in het belang van het bestuur van De Sluis om een zo hoog mogelijke prijs te bedingen. Vanuit het perspectief van het gemeentebestuur van Woerden – geïnteresseerd in het gebied als 'strategische grondaankoop' – is de inzet de prijs zo laag mogelijk te houden.¹⁴⁰

Voorbeeld 2: beleidstaken bij de Milieudienst Noord-West Utrecht

Bij de start van de Milieudienst Noord-West Utrecht in 1992 heeft de gemeente Woerden alle uitvoerende én alle beleidsvoorbereidende taken rond milieu bij de Milieudienst ondergebracht. Andere gemeenten hebben ervoor gekozen beleidstaken in eigen huis te houden (bijvoorbeeld gemeente de Ronde Venen). De gemeente Maarssen besloot een aantal jaren terug beleidstaken terug te leggen bij de gemeente. De gemeente nam de uittredings-/ desintegratiekosten op de koop toe. Bij het herijken van de Gemeenschappelijke Regeling stond ook de gemeente Woerden voor deze keuze. Er gingen stemmen op om beleidstaken weer in Woerden onder te brengen, om daarmee de grip op dit beleidsveld te vergroten. De toenmalige portefeuillehouder uit Woerden was tevens voorzitter van het bestuur van de Milieudienst. Vanuit de positie van de gemeente was terugtrekking een reële mogelijkheid. Voor de Milieudienst, die Woerden als grootste afnemer heeft, zou dit echter een minder wenselijke ontwikkeling zijn geweest.¹⁴¹

De geïnterviewde portefeuillehouders benadrukken dat het *risico's* betreft, die in de praktijk opgelost worden vanuit de eigen professionaliteit van de bestuurder.

¹⁴⁰ Gesprekken bestuurders, juli 2007.

¹⁴¹ Gesprekken ambtelijke organisatie, juli 2007.

Voorbeeld 2: extra bestuurslaag

Een algemeen erkend bestuurlijk-organisatorisch risico van Gemeenschappelijke Regelingen is dat er door de overdracht van bevoegdheden aan een Gemeenschappelijke Regeling feitelijk een vierde bestuurslaag ontstaat. Met betrekking tot het Werkvoorzieningschap De Sluis wordt dit geconstateerd in de onderzoeksnota van het bestuur van de Sluis en de Raad van Commissarissen: "Gemeenten zitten gevonden gevangen in het dilemma om of aanzienlijk te herschikken zodat er een gemeente van voldoende omvang ontstaat, of om bestuurlijke samenwerking te regelen." De organisatorische constructie van het Werkvoorzieningschap De Sluis draagt echter nog een additioneel risico in zich. Uitvoeringsbevoegdheden heeft het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling immers overgedragen aan een private partij, de NV De Sluis Groep. "Daar waar een Schap onder zich nog een rechtsvorm heeft, moet er afstemming zijn in de wijze van rapporteren en de onderlinge aansluiting. Gewaakt moet worden dat informatie verbrokkeld wordt geleverd en niet in samenhang kan worden beoordeeld."¹⁴²

5.3 Tijdige aanlevering van informatie voor de raad

Naast de vraag in hoeverre de informatie die het college aan de raad verschaft over de taakuitvoering door verbonden partijen relevant is, speelt de vraag of deze informatie tijdig voor de raad beschikbaar is een belangrijke rol in de beoordeling van de informatievoorziening. Allereerst wordt bekeken in hoeverre de raad de informatie ontvangt die conform afspraak aan de raad zou moeten worden voorgelegd (zie paragraaf 5.1). Daarna wordt ingegaan op de vraag of deze informatie op tijd komt voor de raad ten behoeve van bijsturing en controle.

De Rekenkamercommissie stelt vast dat het college niet in alle gevallen de informatie die op grond van de instellingsbesluiten verplicht aan de raad moet worden doorgestuurd én de afzonderlijk door de raad gevraagde informatie aan de raad verstrekt.

De Rekenkamercommissie constateert vervolgens dat het college de informatie niet altijd tijdig aan de raad voorlegt. Dit is van invloed op de meningsvorming en de mogelijkheden voor bijsturing en controle vanuit de raad.

Feitelijk geleverde informatie

In paragraaf 4.1 is aan de orde gekomen dat de meeste verbonden partijen een (ontwerp) begroting en een jaarrekening moeten toesturen aan de raad. Het procesverloop voor deze stukken is in bijlage 8 (tabellen informatievoorziening) zover op basis van de beschikbare stukken mogelijk in

¹⁴² 'Sluizen' bij zwaar weer, onderzoek in opdracht van het Dagelijks Bestuur van het Werkvoorzieningschap De Sluis en de Raad van Commissarissen van De Sluis Groep NV, september 2005, p. 39 – 40 en oriënterende gesprekken ambtelijke organisatie, mei 2007.

detail uitgewerkt.¹⁴³ In onderstaande tabel is aangegeven voor welke partijen de begroting en de jaarrekening daadwerkelijk zijn behandeld door de raad.

	AVU	GGD	MD	RSG	VRU	De Sluis
begroting 2006¹⁴⁴	x	-	-	x	1	-
begroting 2007	-	-	x	x	1	x
jaarrekening 2005	-	1	x	x	1	x
jaarrekening 2006¹⁴⁵	-	1	x	- ¹⁴⁶	1x	- ¹⁴⁷

Tabel 5.1 op basis van informatie in vragenlijsten. Legenda:

x - Behandeld in de raad

1 – Behandeld in college - op grond van het instellingsbesluit hoeven stukken alleen aan het college te worden gezonden (zie paragraaf 4.1)

Uit deze tabel blijkt dat, in ieder geval voor de begrotingen 2006 en 2007 en de jaarrekening 2005, de stukken niet in alle gevallen door de raad zijn behandeld. De stukken voor de Milieudienst Noord-West Utrecht, het Recreatieschap Stichtse Groenlanden en het Werkvoorzieningsschap De Sluis worden over het algemeen wel doorgestuurd. Voor de begrotingen van de GGD Midden-Nederland is geen enkele melding gevonden van behandeling door de raad en voor de Afvalverwijdering Utrecht is alleen een melding aangetroffen van de behandeling van de begroting 2006. De Veiligheidsregio Utrecht hoeft de begroting en jaarrekening alleen aan het college te sturen, maar desalniettemin is de jaarrekening 2006 ook behandeld door de raad.

In paragraaf 5.1 werden ook een aantal incidentele informatieverzoeken van de raad aangehaald, waaronder de motie met betrekking tot het Werkvoorzieningschap De Sluis (februari 2006). De gevraagde periodieke informatie over De Sluis blijkt slechts eenmalig verstrekt ten behoeve van de commissie op 11 oktober 2006.¹⁴⁸

Tijdige informatie

Uit de interviews blijkt dat het interne proces binnen de gemeente Woerden een rol speelt bij een tijdige aanlevering van stukken aan de raad. Ook als de verbonden partijen hun stukken tijdig aanleveren is er relatief weinig tijd om de stukken van goed uitgewerkt en onderbouwd advies richting college (en vervolgens raad) te voorzien.¹⁴⁹ Zo is er weinig tijd om bijvoorbeeld externe deskundigen te raadplegen, eigen onderzoek te doen of benchmarkgegevens

¹⁴³ In Bijlage 8 is het procesverloop uitgewerkt van de begrotingen van 2006 en 2007 en de jaarrekeningen van 2005 en 2006.

¹⁴⁴ De raadsnotulen van 2005 zijn niet beoordeeld, hierdoor is de informatie in deze rij niet compleet.

¹⁴⁵ Hierbij wordt aangetekend dat de jaarrekeningen van de GGD, het Recreatieschap en De Sluis wel door de gemeente zijn ontvangen. Deze stukken zijn nog niet door de raad behandeld.

¹⁴⁶ De jaarrekening van het Recreatieschap is op 14 juni 2007 ontvangen.

¹⁴⁷ De jaarrekening van De Sluis is op 22 mei 2007 ontvangen.

¹⁴⁸ Rapportage 1^e halfjaar, Uitvoering WSW, Gemeente Woerden, september 2006.

¹⁴⁹ Gesprekken ambtelijke organisatie, juli 2007.

van andere gegevens te bestuderen en deze mee te nemen in de voorbereiding van de stukken voor het college en vervolgens de raad. Ambtenaren, maar ook raadsleden geven aan dat de raad de informatie vaak te laat ontvangt om zich nog goed op de inhoud te kunnen voorbereiden voor de commissie- of raadsvergadering.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Gesprekken ambtelijke organisatie juli 2007 en groepsgesprek raadsleden juli 2007.